

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 161° - Numero 47

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

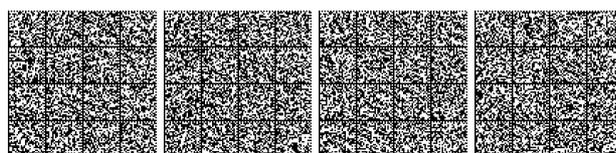
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 18 novembre 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

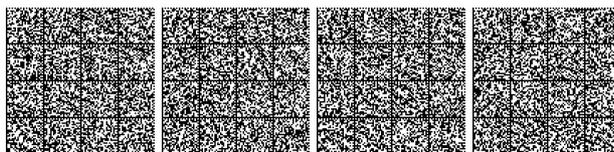




# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **236.** Sentenza 21 ottobre - 12 novembre 2020  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Sicurezza pubblica - Norme della Regione Veneto - Promozione della civile e ordinata convivenza nelle città e nel territorio - Riconoscimento e sostegno della funzione sociale del controllo di vicinato - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza e del relativo coordinamento amministrativo tra Stato e Regioni - Illegittimità costituzionale.**  
 – Legge della Regione Veneto 8 agosto 2019, n. 34, intero testo.  
 – Costituzione, artt. 117, secondo comma, lettere *g*) e *h*), e 118, terzo comma. . . . . Pag. 1
- N. **237.** Sentenza 22 ottobre - 13 novembre 2020  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Energia - Promozione dell'energia elettrica da fonti rinnovabili - Controlli e sanzioni - Impianti diversi da quelli eolici iscritti al registro EOLN-RG2012 - Errata indicazione della data del titolo autorizzativo in sede di registrazione - Influenza sulla graduatoria finale - Riammissione agli incentivi - Esclusione - Violazione del principio di uguaglianza e ragionevolezza - Illegittimità costituzionale in parte qua.**  
 – Decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, art. 42, comma 4-*sexies*.  
 – Costituzione, artt. 3, 97 e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 20 e 21. . . . . Pag. 10
- N. **238.** Sentenza 22 ottobre - 13 novembre 2020  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Reati e pene - Contravvenzioni in materia ambientale - Causa di estinzione del reato ai sensi dell'art. 318-*septies* cod. ambiente - Decorrenza - Inapplicabilità ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della Parte Sesta-*bis* del medesimo codice - Denunciata disparità di trattamento - Non fondatezza della questione.**  
 – Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 318-*octies*, aggiunto dall'art. 1, comma 9, della legge 22 maggio 2015, n. 68.  
 – Costituzione, art. 3. . . . . Pag. 23
- N. **239.** Sentenza 22 ottobre - 17 novembre 2020  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Personale inquadrato nei ruoli del Servizio sanitario nazionale (SSN) - Servizio prestato in regime convenzionale prima dell'immissione in ruolo - Estensione, con norma di interpretazione autentica, della copertura da contribuzione INPDAP - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di previdenza sociale - Illegittimità costituzionale.**  
**Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Specialisti ambulatoriali - Estensione di normativa previdenziale dichiarata costituzionalmente illegittima - Illegittimità costituzionale consequenziale parziale.**  
 – Legge della Regione Puglia 23 dicembre 2008, n. 45, art. 17; legge della Regione Puglia 9 agosto 2006, n. 26, art. 6, comma 5, come sostituito dall'art. 24 della legge regionale 16 aprile 2007, n. 10; legge della Regione Puglia 27 novembre 2009, n. 27, art. 3  
 – Costituzione, artt. 3, 81, 117, secondo comma, lettere *l*) ed *o*). . . . . Pag. 30



## N. 240. Sentenza 22 ottobre - 17 novembre 2020

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

**Paesaggio - Piano territoriale paesistico regionale della Regione Lazio - Approvazione tramite deliberazione del Consiglio regionale - Coinvolgimento del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo - Omessa previsione - Violazione del principio di leale collaborazione - Non spettanza alla Regione, e per essa al Consiglio regionale, del potere esercitato - Annullamento della citata deliberazione e degli atti attuativi e consequenziali.**

- Deliberazione del Consiglio regionale del Lazio 2 agosto 2019, n. 5; nota della Direzione regionale per le politiche abitative e la pianificazione territoriale, paesistica e urbanistica della Regione Lazio, 20 febbraio 2020, prot. 0153503.
- Costituzione, artt. 9, 117, secondo comma, lettera s), e 118. . . . . Pag. 35

## N. 241. Ordinanza 4 - 17 novembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Limitazione degli accessi inappropriati ai servizi di pronto soccorso negli ospedali - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia accettata dalla controparte costituita - Estinzione del processo.**

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 30 luglio 2019, n. 6, art. 9, comma 1, aggiuntivo del comma 5-bis nell'art. 36 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 5 marzo 2001, n. 7.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera m), e terzo. . . . . Pag. 50

#### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

## N. 92. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 ottobre 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Impiego pubblico - Norme della Provincia autonoma di Trento - Modificazioni dell'art. 12 della legge provinciale n. 15 del 2018, recante misure per il superamento del precariato - Previsione che, fino al 31 dicembre 2022, il personale assunto con contratti di lavoro flessibile può rientrare nella riserva di posti destinata al personale assunto con contratti di lavoro a tempo determinato.**

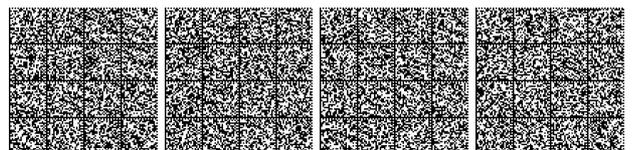
**Impiego pubblico - Sanità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Trento - Dirigenza sanitaria - Modificazioni della legge provinciale n. 16 del 2010 - Nomina dei direttori per ogni articolazione organizzativa fondamentale - Requisiti - Esperienza almeno triennale di direzione in enti, aziende, strutture pubbliche o private di media o grande dimensione, in posizione dirigenziale.**

**Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Trento - Modificazioni dell'art. 3 della legge provinciale n. 2 del 2020, concernenti l'affidamento di contratti pubblici di importo inferiore alla soglia europea - Criteri per l'affidamento - Partecipazione alla procedura.**

- Legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020 - 2022), artt. 9, 18 e 29. . . . . Pag. 53

## N. 93. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 ottobre 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Modifiche alla legge regionale n. 2 del 2018 - Interventi urgenti a sostegno dei Comuni conseguenti ad avversità atmosferiche e per l'adeguamento delle infrastrutture urbane - Previsione che il relativo rifinanziamento è garantito attraverso una variazione sul bilancio regionale di previsione 2020.**



**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Modifiche all'art. 30 della legge regionale n. 14 del 2020 - Fondo a sostegno del trasporto ferroviario delle merci - Previsione che la copertura finanziaria degli oneri derivanti dagli interventi ivi previsti, pari rispettivamente ad euro 100.000,00 e 350.000,00, sia realizzata attraverso la riduzione della quota annuale del ripiano del disavanzo applicato al bilancio 2020-2022.**

- Legge della Regione Abruzzo 31 luglio 2020, n. 20 (“Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 2018, n. 2 (Legge organica in materia di sport e impiantistica sportiva) e ulteriori disposizioni urgenti”), artt. 5, comma 2, e 6. ....

Pag. 58

N. 94. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 ottobre 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Energia - Norme della Regione Toscana - Modifiche all'articolo 9 della legge regionale n. 11 del 2011 - Disposizioni in materia di installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili di energia - Previsione che è ammessa la realizzazione di impianti fotovoltaici a terra fino alla potenza massima, per ciascun impianto, di 8.000 chilowatt elettrici.**

**Energia - Norme della Regione Toscana - Modifiche all'articolo 9 della legge regionale n. 11 del 2011 - Disposizioni in materia di installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili di energia - Previsione che nelle aree rurali, per gli impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1.000 chilowatt elettrici, l'autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio è rilasciata previa intesa con il Comune o i Comuni interessati dall'impianto.**

**Energia - Norme della Regione Toscana - Modifiche all'articolo 9 della legge regionale n. 11 del 2011 - Disposizioni in materia di installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili di energia - Previsione che le disposizioni di cui ai commi 1-bis e 1-ter dell'art. 9, sulle limitazioni o condizioni per la realizzazione degli impianti, si applicano anche ai procedimenti in corso, relativi all'autorizzazione unica o al provvedimento autorizzatorio unico regionale.**

- Legge della Regione Toscana 7 agosto 2020, n. 82 (Disposizioni relative alle linee guida regionali in materia di economia circolare e all'installazione degli impianti fotovoltaici a terra. Modifiche alla l.r. 34/2020 e alla l.r. 11/2011), art. 2, commi 1, 2 e 3. ....

Pag. 60

N. 95. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 ottobre 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lombardia - Differimento di termini e sospensione dell'efficacia di atti in materia di governo del territorio in considerazione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Proroga della validità di certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti o titoli abilitativi, comunque denominati, e delle convenzioni di lottizzazione.**

- Legge della Regione Lombardia 7 agosto 2020, n. 18 (Assestamento al bilancio 2020 - 2022 con modifiche di leggi regionali), art. 28. ....

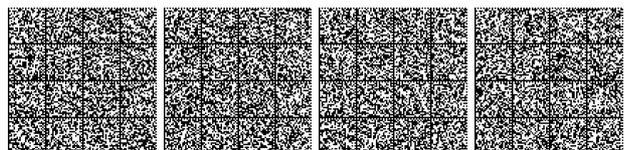
Pag. 64

N. 157. Ordinanza del Tribunale di Roma del 1° settembre 2020

**Elezioni - Elezione della Camera dei deputati - Procedimento elettorale preparatorio - Sottoscrizione della dichiarazione di presentazione delle liste dei candidati per l'attribuzione dei seggi nel collegio plurinominale, con l'indicazione dei candidati della lista nei collegi uninominali compresi nel collegio plurinominale, da almeno 1.500 e da non più di 2.000 elettori iscritti nelle liste elettorali di Comuni compresi nel medesimo collegio plurinominale o, in caso di collegio plurinominale compreso in un unico Comune, iscritti nelle sezioni elettorali di tale collegio plurinominale - Riduzione del numero delle sottoscrizioni nel caso di scioglimento della Camera dei deputati che ne anticipi la scadenza di oltre centoventi giorni - Esenzione dall'onere di raccolta delle sottoscrizioni per i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi.**



- Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), art. 18-*bis*, comma primo, nel testo modificato dall'articolo 1, comma 10, lettera *a*), della legge 3 novembre 2017, n. 165 (Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali), e comma secondo, nel testo modificato dall'art. 2, comma 10, lettera *b*), della legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati). ..... Pag. 69
- N. 158. Ordinanza della Corte di cassazione dell'8 settembre 2020  
**Reati e pene - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza della circostanza attenuante della lieve entità del fatto prevista dall'art. 311 del codice penale (in relazione al reato di sequestro a scopo di estorsione ex art. 630 del codice penale) sulla recidiva reiterata.**
- Codice penale, art. 69, quarto comma..... Pag. 106
- N. 159. Ordinanza del Tribunale di Roma del 18 giugno 2020  
**Processo penale - Reati e pene - Misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Sospensione del corso della prescrizione nei procedimenti penali in cui opera, ai sensi dell'art. 83, comma 2, del decreto-legge n. 18 del 2020, la sospensione dei termini per il compimento di qualsiasi atto dei procedimenti penali - Applicabilità ai fatti di reato commessi anteriormente all'entrata in vigore della disposizione.**
- Processo penale - Reati e pene - Misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Sospensione della prescrizione per il tempo in cui il procedimento è rinviato ai sensi del comma 7, lettera *g*), dell'art. 83 del decreto-legge n. 18 del 2020 - Previsione di una causa di sospensione della prescrizione sulla base di un provvedimento giudiziario autorizzato da un provvedimento organizzativo del capo dell'ufficio.**
- Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 20 (*recte*: 24) aprile 2020, n. 27, art. 83, commi 4 e 9.
- In via subordinata:**
- Processo penale - Reati e pene - Misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Sospensione della prescrizione per il tempo in cui il procedimento è rinviato ai sensi del comma 7, lettera *g*), dell'art. 83 del decreto-legge n. 18 del 2020 - Mancata previsione della sospensione del processo sino alla data di rinvio del procedimento per l'impossibilità della sua trattazione e comunque non oltre il 31 luglio 2020.**
- Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 20 (*recte*: 24) aprile 2020, n. 27, art. 83, comma 9..... Pag. 111



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 236

*Sentenza 21 ottobre - 12 novembre 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sicurezza pubblica - Norme della Regione Veneto - Promozione della civile e ordinata convivenza nelle città e nel territorio - Riconoscimento e sostegno della funzione sociale del controllo di vicinato - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza e del relativo coordinamento amministrativo tra Stato e Regioni - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Veneto 8 agosto 2019, n. 34, intero testo.
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lettere *g)* e *h)*, e 118, terzo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Mario Rosario MORELLI;

*Giudici :* Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Veneto 8 agosto 2019, n. 34 (Norme per il riconoscimento ed il sostegno della funzione sociale del controllo di vicinato nell'ambito di un sistema di cooperazione interistituzionale integrata per la promozione della sicurezza e della legalità), e, in via subordinata, degli artt. 1, 2, commi 2, 3 e 4, 3, comma 2, lettera *b)*, 4, comma 1, lettera *a)*, e 5 della medesima legge regionale, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'8-11 ottobre 2019, depositato in cancelleria il 15 ottobre 2019, iscritto al n. 107 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 20 ottobre 2020 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi l'avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Andrea Manzi per la Regione Veneto;

deliberato nella camera di consiglio del 21 ottobre 2020.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato l'8-11 ottobre 2019 e depositato il 15 ottobre 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato - tanto nella sua interezza che, in via subordinata, negli artt. 1, 2, commi 2, 3 e 4; 3, comma 2, lettera *b*); 4, comma 1, lettera *a*); e 5 - la legge della Regione Veneto 8 agosto 2019, n. 34 (Norme per il riconoscimento ed il sostegno della funzione sociale del controllo di vicinato nell'ambito di un sistema di cooperazione interistituzionale integrata per la promozione della sicurezza e della legalità), assumendone complessivamente il contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lettere *g*) e *h*), e 118, terzo comma, della Costituzione.

1.1.- Il ricorso dà conto, anzitutto, del contenuto della legge regionale impugnata.

L'art. 1 impegna la Regione a stimolare la collaborazione fra amministrazioni statali, istituzioni locali e società civile «al fine di sostenere processi di partecipazione alle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza urbana ed integrata, di incrementare i livelli di consapevolezza dei cittadini circa le problematiche del territorio e di favorire la coesione sociale e solidale».

Tali finalità vengono perseguite dalla legge regionale in questione mediante il riconoscimento e il sostegno del «controllo di vicinato», definito dal comma 2 dell'art. 2 come «quella forma di cittadinanza attiva che favorisce lo sviluppo di una cultura di partecipazione al tema della sicurezza urbana ed integrata per il miglioramento della qualità della vita e dei livelli di coesione sociale e territoriale delle comunità, svolgendo una funzione di osservazione, ascolto e monitoraggio, quale contributo funzionale all'attività istituzionale di prevenzione generale e controllo del territorio», precisandosi altresì che «[n]on costituisce comunque oggetto dell'azione di controllo di vicinato l'assunzione di iniziative di intervento per la repressione di reati o di altre condotte a vario titolo sanzionabili, nonché la definizione di iniziative a qualsivoglia titolo incidenti sulla riservatezza delle persone».

Il successivo comma 3 dell'art. 2 precisa che «[i]l controllo di vicinato si attua attraverso una collaborazione tra Enti locali, Forze dell'Ordine, Polizia Locale e con l'organizzazione di gruppi di soggetti residenti nello stesso quartiere o in zone contigue o ivi esercenti attività economiche, che, in conformità alla presente legge, integrano l'azione dell'amministrazione locale di appartenenza per il miglioramento della vivibilità del territorio e dei livelli di coesione ed inclusione sociale e territoriale», mentre il comma 4 attribuisce alla Giunta regionale il compito di promuovere «la stipula di accordi o protocolli di intesa per il controllo di vicinato con gli Uffici Territoriali di Governo da parte degli enti locali in materia di tutela dell'ordine e sicurezza pubblica, nei quali vengono definite e regolate le funzioni svolte da soggetti giuridici aventi quale propria finalità principale il controllo di vicinato, secondo la definizione di cui alla presente legge. Ove ricorrano le condizioni, viene sostenuto il coinvolgimento dei soggetti giuridici di cui alla presente comma, nelle forme previste nei Patti per la Sicurezza Urbana», di cui al decreto-legge 20 febbraio 2017 n. 14, convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017 n. 48.

L'art. 3 della legge regionale impugnata affida nuovamente alla Giunta regionale il compito di «favorire la conoscenza, lo sviluppo e il radicamento nel territorio del controllo di vicinato e delle relative iniziative», mediante la definizione di programmi di intervento in una serie di ambiti, tra cui: «attività di ricerca, documentazione, comunicazione ed informazione circa le azioni realizzate e di analisi sui risultati conseguiti, con particolare riguardo al livello di impatto sulla sicurezza nel contesto di riferimento» (comma 2, lettera *b*).

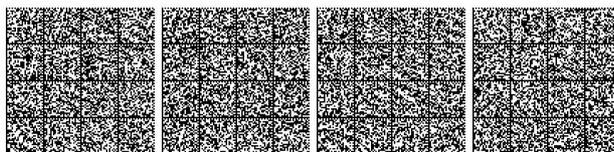
Per l'attuazione di tali interventi di promozione e sostegno del controllo di vicinato, l'art. 4, comma 1, lettera *a*), prevede che la Giunta regionale si confronti «con gli enti locali e con soggetti giuridici aventi quale propria finalità statutaria principale il controllo di vicinato, individuati prioritariamente tra i gruppi di controllo che collaborano all'attuazione dei protocolli di intesa tra le amministrazioni comunali e gli Uffici territoriali di Governo».

L'art. 5, rubricato «Analisi del sistema di controllo di vicinato», prevede, infine, che la Giunta regionale, «al fine di incentivare e sostenere la diffusione del controllo di vicinato», promuova «altresì la creazione di una banca dati, che raccolga le misure attuative dei protocolli di intesa e dei patti per la sicurezza urbana sottoscritti nel territorio regionale che prevedano forme di coinvolgimento di vicinato. Tale banca dati consentirà la gestione degli elementi informativi sul sistema provenienti dagli enti locali che svolgono attività di controllo di vicinato; a tal fine, la Giunta regionale stipula intese con gli enti locali e con i soggetti istituzionali competenti in materia di ordine e sicurezza pubblica» (comma 1). «La banca dati consentirà la definizione di analisi sull'evoluzione dell'efficacia del controllo di vicinato e sulla situazione concernente le potenziali tipologie di reati ed il loro impatto sul sistema territoriale» (comma 2).

1.2.- Come anticipato, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anzitutto l'intero testo della legge regionale n. 34 del 2019, ritenendolo incompatibile con:

- l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., che preclude in radice al legislatore regionale la disciplina dell'ordine pubblico e della sicurezza;

- l'art. 118, terzo comma, Cost., che riserva il coordinamento in detta materia al legislatore statale e, conseguentemente, preclude al legislatore regionale l'introduzione di regole di coordinamento interistituzionale;



- l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., che riserva al legislatore statale l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali e, conseguentemente, preclude al legislatore regionale di disporre delle competenze e delle attribuzioni di organi e di uffici pubblici statali.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la legge dovrebbe essere dichiarata nella sua interezza costituzionalmente illegittima, stante la sua unitarietà e organicità nel disciplinare il controllo di vicinato e la collaborazione interistituzionale in materia, che la Regione non avrebbe competenza alcuna a disciplinare.

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la materia della sicurezza, «a prescindere dalle forme nelle quali essa viene declinata: sicurezza integrata o sicurezza urbana», formerebbe «oggetto, al pari dell'ordine pubblico, di riserva di legislazione statale (art. 117, comma 2, lettera h, Cost.): tant'è vero che [...] del tutto coerentemente la stessa Costituzione riserva allo Stato la disciplina delle forme di coordinamento dell'attività dei pubblici poteri - regioni comprese - nella suddetta materia (art. 118, comma 3, Cost.)».

Il ricorso illustra poi la «cornice normativa» statale entro cui si collocherebbe la disciplina del controllo di vicinato oggetto della legge regionale impugnata, soffermandosi sul già citato d.l. n. 14 del 2017, come convertito, adottato espressamente in attuazione dell'art. 118, terzo comma, Cost., quale esercizio del potere statale di disciplinare «forme di coordinamento fra Stato e regioni» nella materia dell'«ordine pubblico e sicurezza». Tale decreto-legge avrebbe provveduto a regolamentare sia la materia, sia le forme di coordinamento nella stessa, circoscrivendo, «con assoluta precisione, il ruolo dei vari attori istituzionali - e, tra questi, e in primis, quello delle regioni».

Analizzati i contenuti salienti del d.l. n. 14 del 2017, con speciale riguardo ai moduli collaborativi ivi delineati in riferimento alla «sicurezza integrata», l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che le misure regionali di sostegno al controllo di vicinato di cui alla legge regionale impugnata non possano rientrarvi. Ciò sia perché il controllo di vicinato sarebbe estraneo ai settori ivi elencati, sia «perché una regolamentazione per via legale del fenomeno contrasta, per il suo carattere autoritativo ed unilaterale, con il modulo convenzionale che informa l'intera materia sia, infine, perché la «legificazione» del controllo di vicinato eccede certamente l'ambito delle misure di sostegno che, in base alla legge statale ed agli accordi che sono a questa seguiti, le autonomie locali sono legittimate ad adottare in un ambito [...] per principio precluso al legislatore regionale».

Né la disciplina regionale del controllo di vicinato potrebbe farsi rientrare nel concetto di «sicurezza urbana» e nei moduli cooperativi per essa stabiliti dallo stesso d.l. n. 14 del 2017.

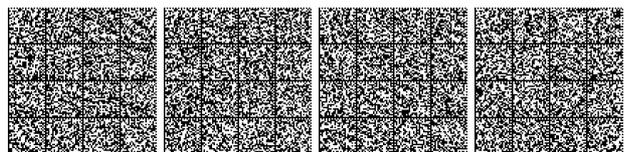
Il controllo di vicinato atterrebbe invece alla materia della sicurezza, come reso evidente dalla sua definizione da parte della legge regionale impugnata, che lo qualifica come strumento di prevenzione generale e controllo del territorio, e, dunque, quale strumento di prevenzione, anche criminale. Esso avrebbe pertanto potuto, eventualmente, trovare riconoscimento e disciplina «nell'ambito degli accordi e dei patti previsti dalla normativa statale in materia di sicurezza», come delineata dal d.l. n. 14 del 2017, ma certo non per mano del legislatore regionale, «essendo [il] coordinamento riservato alla legislazione statale la quale, con il decreto-legge più volte citato, ha appunto previsto un complesso di azioni e di interventi» da parte dei diversi soggetti istituzionali, tutti orientati «all'attuazione di un sistema unitario ed integrato di sicurezza per il benessere delle comunità locali».

La legge regionale n. 34 del 2019 violerebbe infine la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., posto che, secondo la giurisprudenza costituzionale, «le forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono compiti e attribuzioni di organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa: esse debbono trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati» (sentenza n. 134 del 2004).

1.3.- In via subordinata, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna singole disposizioni della legge regionale in questione.

In particolare, assume l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, dell'art. 2, commi 2, 3 e 4, nonché dell'art. 4, comma 1, lettera a), per avere il legislatore regionale definito in tali norme il controllo di vicinato «quale contributo funzionale all'attività istituzionale di prevenzione generale e controllo del territorio», stabilendo che detta forma di controllo «si attua attraverso una collaborazione tra Enti locali, Forze dell'ordine, Polizia locale» e società civile, e attribuendo a tal fine alla Giunta regionale il potere di promuovere moduli negoziali tra Uffici territoriali di Governo ed enti locali, previo confronto con questi ultimi e con le associazioni aventi per finalità statutaria principale il controllo di vicinato. In questo modo, il legislatore regionale avrebbe violato:

- l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., in quanto, trasformando «il controllo di vicinato in uno strumento di politica criminale», tali disposizioni determinerebbero un'interferenza - non solo potenziale - «nella disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati»;



- l'art. 118, terzo comma, Cost., in quanto tali norme introdurrebbero regole di coordinamento interistituzionale riservate al legislatore statale; nonché

- l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., in quanto le stesse disposizioni prevedono, «anche se al solo fine di promuoverli, la stipula di accordi dai quali deriveranno obblighi a carico dei titolari e dei preposti ad organi ed uffici pubblici dello Stato», così interferendo «nell'organizzazione amministrativa dello Stato e dei suoi apparati».

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna poi l'art. 3, comma 2, lettera b), della legge regionale in esame, dal momento che tale disposizione, prevedendo programmi regionali nell'ambito delle attività di «ricerca, documentazione, comunicazione ed informazione circa le azioni realizzate e di analisi sui risultati conseguiti, con particolare riguardo al livello di impatto sulla sicurezza nel contesto di riferimento», violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. perché interferirebbe, anche solo potenzialmente, sull'attività di organi statali competenti all'«analisi strategica interforze dei fenomeni criminali ai fini del supporto dell'Autorità nazionale di pubblica sicurezza».

Infine, oggetto di impugnazione è altresì l'art. 5, che, prevedendo la creazione di una banca dati in cui confluiscono, previa intesa con i soggetti istituzionali competenti in materia di ordine e sicurezza pubblica, anche dati finalizzati all'analisi dell'efficacia del controllo di vicinato e della «situazione concernente le potenziali tipologie di reati ed il loro impatto sul sistema territoriale», violerebbe ancora l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., in ragione della «sovrapposizione» o quantomeno della «interferenza con le banche dati formate e tenute dal Centro elaborazione dati (CED) interforze istituito presso il Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno ai sensi dell'art. 7, comma 1, della legge n. 121/1981». La norma regionale mirerebbe infatti a promuovere la costituzione «di una “banca dati” parallela, alimentata dagli elementi informativi forniti da enti locali che svolgono attività di controllo di vicinato, suscettibile, ancora una volta, di interferire con l'attività degli organi statali competenti». La stessa banca dati, del resto, «dovrebbe assolvere anche all'ulteriore funzione di consentire “la definizione di analisi... sulla situazione concernente le potenziali tipologie di reati ed il loro impatto sul sistema territoriale”» (art. 5, comma 2), con ciò determinandosi, «in modo eclatante», l'invasione della competenza esclusiva statale «in tema di prevenzione dei reati», discostandosi, peraltro, «da altre esperienze regionali che, nel rispetto del riparto di competenze fissato dalla Costituzione e dalle leggi ordinarie, hanno, invero, previsto la mera possibilità per le polizie locali di collegarsi alla banca dati del CED interforze».

Né sarebbe possibile un'interpretazione della disposizione impugnata compatibile con il rispetto delle competenze esclusive statali in materia, tesa a ridurre lo scopo della banca dati in questione al solo monitoraggio delle attività svolte dagli enti locali in attuazione dei protocolli di intesa e dei patti per la sicurezza e verificarne gli effetti, posto che ciò risulterebbe precluso dalla funzione attribuita alla banca dati dalla norma censurata «di consentire analisi “sulla situazione concernente le potenziali tipologie di reati ed il loro impatto sul sistema territoriale”».

La difesa erariale conclude, sul punto, osservando come le linee guida approvate dall'accordo in sede di Conferenza unificata del 26 luglio 2018 prevedano già «la possibilità di costituire, nei comuni sedi di circoscrizioni di decentramento amministrativo di cui all'art. 17 del T.U.E.L. - decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 - appositi Tavoli di Osservazione (TdO), regolamentati nei Patti per la sicurezza, coordinati da dirigenti delle Prefetture e composti dai presidenti delle circoscrizioni e dai responsabili delle articolazioni delle Forze di polizia e delle polizie locali», con la finalità di individuare «azioni di prevenzione e di contrasto da porre in essere con le risorse disponibili, anche attraverso momenti di confronto con i comitati civici e gli altri soggetti esponenziali degli interessi e dei bisogni delle “realità di quartiere”». Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, in tali tavoli di osservazione troverebbero espressione anche le istanze espresse da gruppi di privati, con conseguente inutilità della banca dati prevista dall'art. 5 impugnato.

2.- Con memoria dell'8 novembre 2019, depositata il 12 novembre 2019, si è costituita in giudizio la Regione Veneto, la quale ha chiesto che venga dichiarata l'inammissibilità o, comunque, l'infondatezza del ricorso appena illustrato, sia nella parte in cui è impugnata l'intera legge regionale n. 34 del 2019, sia nella parte in cui sono impuginate le singole disposizioni sopra indicate.

2.1.- La difesa regionale eccepisce, anzitutto, l'inammissibilità delle censure dirette contro l'intera legge regionale, limitandosi il ricorso governativo «ad asserire tautologicamente la violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza e in materia di organizzazione amministrativa statale, senza enucleare specifici motivi di censura che involgano gli effetti precettivi della legge regionale, considerata nella sua interezza ed unitarietà». Dall'inadeguatezza e genericità delle motivazioni del ricorso, deriverebbe l'inammissibilità del primo motivo di impugnazione (è citata la sentenza di questa Corte n. 137 del 2019).

2.2.- Nel merito, la difesa regionale ritiene il ricorso infondato.

La legge regionale impugnata sarebbe infatti diretta ad attuare il d.l. n. 14 del 2017, il quale, all'art. 3, comma 2, consente alle Regioni di sostenere iniziative e progetti volti ad attuare interventi di promozione della sicurezza integrata «anche sulla base degli accordi» tra Stato e Regioni (e Province autonome) previsti dallo stesso articolo, con ciò implicitamente ammettendo che un tale sostegno possa avvenire anche al di fuori di tali accordi, pur sempre nell'esercizio di competenze di spettanza regionale.



Inoltre, la medesima legge regionale mirerebbe a promuovere la sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, ultimo comma, Cost., sostenendo l'autonoma iniziativa dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale, quale, in particolare, l'interesse a garantire vivibilità e decoro dei luoghi in cui si vive, interesse afferente alle «numerose competenze [regionali] in ambito sociale, culturale ed economico». La necessità di disciplinare il controllo di vicinato sorgerebbe, in particolare, in quanto esso costituirebbe «fenomeno sociale e culturale che già caratterizza diverse realtà territoriali», anche in Veneto, come confermato dal progetto di legge di iniziativa parlamentare alla Camera (A.C. n. 1250) che considera in termini analoghi il controllo di vicinato.

La legge regionale n. 34 del 2019 si limiterebbe d'altronde a considerare «gli aspetti eminentemente sociali e culturali del fenomeno [...], senza intervenire in merito agli aspetti di ordine pubblico [o alle] politiche relative alla sicurezza integrata impostate con il D.L. 14/2017».

2.3.- Quanto poi alle specifiche disposizioni impugnate in via subordinata dal ricorso statale, la Regione Veneto ne sostiene in parte la non fondatezza, e in parte l'inammissibilità.

Per quanto riguarda l'art.2, comma 2, esso avrebbe mera natura definitoria, come tale inidonea a interferire con la disciplina statale. Così come definito dalla disposizione in parola, d'altronde, il controllo di vicinato non costituirebbe uno strumento di politica criminale, ma una delle forme e dei sistemi coordinati e integrati di vigilanza e sicurezza locale e di quartiere di cui alla legge della Regione Veneto 7 maggio 2002, n. 9 (Interventi regionali per la promozione della legalità e della sicurezza), rappresentando esercizio di competenza «esclusivamente nell'ambito della "promozione della legalità", quale materia-valore tesa alla diffusione di valori di civiltà e pacifica convivenza su cui si regge la Repubblica, che, di per sé, non costituisce, né può costituire, una attribuzione monopolistica in capo allo Stato».

In merito poi all'impugnazione dei commi 3 e 4 dell'art. 2, in tema di modalità attraverso cui attuare il controllo di vicinato e di promozione regionale di accordi o protocolli di intesa per il controllo di vicinato, si tratterebbe di disposizioni da cui non derivano obblighi in capo agli organi statali, senza alcuna violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., essendo la stipula degli accordi rimessa alla libera scelta delle parti, nel rispetto dei limiti imposti dalla legislazione statale. Gli accordi in questione sarebbero, d'altronde, quelli già previsti dall'art. 3, comma 1, del d.l. n. 14 del 2017, cui rinvierebbe l'art. 2, comma 4, della legge regionale impugnata; e la Regione, lungi dal dar luogo a soluzioni unilaterali e autoritative, opererebbe solo come «catalizzatore in funzione della promozione di soluzioni di controllo di vicinato», «nel solco già tracciato dalle linee generali e dalle linee guida» previste dal d.l. n. 14 del 2017.

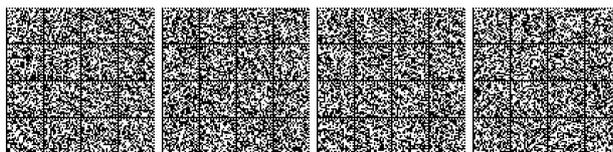
La censura concernente l'art. 3, comma 2, lettera b), della legge regionale impugnata sarebbe poi inammissibile, non avendone il ricorso mostrato l'interferenza con i compiti svolti dalle autorità di pubblica sicurezza statali nell'ambito dell'analisi strategica dei fenomeni criminali, il monitoraggio regionale vertendo in realtà solo sugli effetti delle misure regionali.

Infine, l'art. 5, impugnato in ragione dell'interferenza che la banca dati regionale ivi prevista causerebbe rispetto all'attività di monitoraggio e raccolta dati delle forze dell'ordine statali, avrebbe, in realtà, il solo scopo di «monitorare l'efficacia delle misure attuative del controllo di vicinato», mentre la funzione ulteriore di «analisi dell'impatto sul territorio regionale delle diverse tipologie di reato» sarebbe subordinata «alla sottoscrizione di un'apposita convenzione con il Ministero dell'Interno». Non vi sarebbe, pertanto, alcuna interferenza o sovrapposizione con le banche dati del CED interforze di cui all'art. 7, comma 1, della legge 1 aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza), avendo la banca dati regionale il solo scopo di monitorare le attività svolte dagli enti locali «in attuazione dei protocolli di intesa e dei patti per la sicurezza e di verificarne gli effetti con la fornitura, proprio da parte dello stesso Ministero degli Interni, dei dati sull'andamento dell'attività repressiva dei reati».

3.- In prossimità dell'udienza, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memoria, contestando gli argomenti della Regione e ribadendo le tesi già articolate nel ricorso introduttivo.

In particolare, la difesa statale osserva che dal progetto di legge statale sul controllo di vicinato (A.C. n. 1250, citato dalla stessa difesa regionale) emergerebbe una perfetta sovrapposibilità con i contenuti della legge regionale impugnata, la quale finirebbe, così, per introdurre «differenziazioni su base regionale, che potrebbero pregiudicare la stessa efficacia dell'intervento legislativo dello Stato». Lungi dal «considerare solo gli aspetti di relazione associativa del fenomeno», anche la legge regionale - al pari del progetto di legge statale - recherebbe infatti «una disciplina organica del controllo di vicinato, anticipando - di fatto - l'approvazione dell'iniziativa parlamentare e interferendo - in questo modo - con l'esercizio delle attribuzioni statali in materia».

D'altra parte, osserva l'Avvocatura generale dello Stato nella propria memoria, la disciplina del controllo di vicinato non rientrerebbe tra gli ambiti di intervento demandati alle Regioni dal d.l. n. 14 del 2017, il cui art. 3 limiterebbe gli interventi regionali «ad iniziative - di carattere amministrativo - volte alla promozione e al sostegno - anche finanziario - delle politiche di sicurezza integrata», e pertanto sarebbe «del tutto inidone[o] a legittimare un intervento legislativo [...] che di fatto introduce, nell'ordinamento regionale, la disciplina organica di un nuovo strumento di contrasto alla micro-criminalità urbana».



Con riguardo poi alle singole disposizioni impugnate, l'art. 2, comma 2, della legge regionale in esame non potrebbe dirsi, come sostenuto dalla Regione, norma priva di capacità lesiva: delimitando l'ambito di applicazione oggettivo della legge regionale impugnata e precisando i caratteri e le funzioni del controllo di vicinato, tale disposizione chiarirebbe infatti espressamente che tra le sue funzioni vi è quella di contribuire «all'attività istituzionale di prevenzione generale e controllo del territorio», con ciò offrendo una nozione regionale del «controllo di vicinato» che pregiudicherebbe «quelle imprescindibili esigenze di uniformità, che solo la legge dello Stato potrebbe garantire mediante l'elaborazione di una definizione valevole su tutto il territorio nazionale».

Non risponderebbe, poi, al vero che l'art. 2, commi 3 e 4, e l'art. 4, comma 1, della legge regionale impugnata non interferirebbero con le competenze statali, in quanto limitate a prevedere la stipulazione dei protocolli di intesa di cui all'art. 3, comma 1, del d.l. n. 14 del 2017. Gli accordi in materia di sicurezza integrata cui tale norma statale rimanda, infatti, non potrebbero vertere nella materia del controllo di vicinato; né le norme regionali impugnate richiamerebbero in alcun modo le garanzie procedurali stabilite nelle linee generali cui il d.l. n. 14 del 2017 rinvia «a tutela delle attribuzioni istituzionali dei soggetti coinvolti nelle politiche di sicurezza integrata». Lo stesso art. 2, comma 4, della legge regionale impugnata contemplerebbe del resto il ricorso agli accordi tra Stato e Regione come mera ipotesi residuale, praticabile qualora ricorrano «condizioni» non meglio precisate; sicché le norme regionali in questione finirebbero per introdurre «strumenti innovativi e ulteriori rispetto a quelli previsti dal citato decreto legge, il cui obiettivo specifico è quello di garantire l'attuazione del "controllo di vicinato", inteso [...] come istituto di rafforzamento del controllo del territorio», con ciò invadendo le competenze esclusive statali di cui ai parametri invocati.

Non condivisibile sarebbe anche l'interpretazione dell'art. 3, comma 2, della legge regionale impugnata offerta dalla difesa regionale. Tale norma infatti non si limiterebbe a prevedere l'analisi dei risultati delle azioni di controllo di vicinato, senza interferire con l'attività di monitoraggio spettante alle forze di polizia dello Stato, posto che alla lettera b) disciplina espressamente la raccolta di dati e informazioni «sulla sicurezza nel contesto di riferimento», con ciò eccedendo il mero monitoraggio del controllo di vicinato e interferendo con i compiti di raccolta dati e informazioni sull'ordine e la sicurezza demandati al Ministero dell'interno dall'art. 6 della legge n. 121 del 1981.

D'altronde, tale interferenza sarebbe ulteriormente provata dall'art. 5 della legge regionale impugnata, ove si prevede «la creazione di una banca dati» regionale finalizzata, tra l'altro, all'analisi «sulla situazione concernente le potenziali tipologie di reati ed il loro impatto sul sistema territoriale» regionale; con il che si dimostrerebbe che il monitoraggio regionale non riguarderebbe solo l'efficacia degli interventi a favore del controllo di vicinato, bensì anche «l'analisi del tipo di criminalità presente sul territorio e l'impatto che essa ha in ambito regionale», trattandosi, in proposito, delle medesime funzioni attribuite dalla legge n. 121 del 1981 alla banca dati del CED, la cui disciplina - rientrando nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordine e sicurezza pubblica - apparirebbe in radice preclusa all'intervento del legislatore regionale.

### *Considerato in diritto*

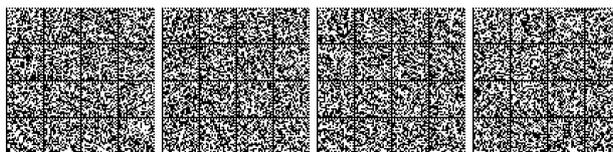
1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato la legge della Regione Veneto 8 agosto 2019, n. 34 (Norme per il riconoscimento ed il sostegno della funzione sociale del controllo di vicinato nell'ambito di un sistema di cooperazione interistituzionale integrata per la promozione della sicurezza e della legalità), assumendone il contrasto complessivamente con gli artt. 117, secondo comma, lettere g) e h), e 118, terzo comma, della Costituzione.

1.1.- In via principale, la legge è impugnata nella sua interezza, in quanto contraria, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri:

- all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., che preclude in radice al legislatore regionale la disciplina dell'ordine pubblico e della sicurezza;
- all'art. 118, terzo comma, Cost., che riserva il coordinamento in detta materia al legislatore statale e, conseguentemente, preclude al legislatore regionale l'introduzione di regole di coordinamento interistituzionale;
- all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., che riserva al legislatore statale l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici e, conseguentemente, preclude al legislatore regionale di disporre delle competenze e delle attribuzioni di organi ed uffici pubblici statali.

1.2.- In via subordinata, sono impugnate le seguenti singole disposizioni della medesima legge regionale:

- gli artt. 1, 2, commi 2, 3 e 4, e 4, comma 1, lettera a), con riferimento a tutti e tre i parametri costituzionali menzionati;



- gli artt. 3, comma 2, lettera *b*), e 5, con riferimento al solo art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.

2.- La Regione ha eccepito l'inammissibilità delle censure riferite all'intera legge impugnata, in quanto meramente assertive e generiche.

L'eccezione è infondata.

La legge regionale n. 34 del 2019 detta un'articolata disciplina relativa al controllo di vicinato, definito all'art. 2, comma 2, e al quale si riferiscono tutte le altre disposizioni, con la sola eccezione dell'art. 1, che enuncia generici obiettivi di promozione della civile e ordinata convivenza nelle città e nel territorio, da attuarsi mediante la collaborazione tra istituzioni e società civile nonché attraverso la partecipazione di quest'ultima alle politiche pubbliche. Tali obiettivi sono poi declinati dalla parte restante della legge con riferimento esclusivo - appunto - al controllo di vicinato.

La legge regionale ha, dunque, un contenuto fortemente omogeneo, che ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri impinge nella sua globalità in competenze esclusive dello Stato, la cui allegata invasione è oggetto di puntuale analisi da parte dell'Avvocatura generale dello Stato: dal che l'ammissibilità dell'impugnativa dell'intera legge (si vedano, analogamente, le sentenze n. 143 e n. 128 del 2020 e n. 194 del 2019).

3.- Nel merito, il ricorso è fondato rispetto all'intera legge, con riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *h*), e 118, terzo comma, Cost.

3.1.- L'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. sancisce l'esclusiva competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; mentre l'art. 118, terzo comma, Cost. riserva alla legge statale la disciplina delle forme di coordinamento fra Stato e Regioni in questa materia.

Il *thema decidendum* consiste dunque nel determinare se, come ritiene la difesa statale, la legge regionale impugnata incida effettivamente sulla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza; e se, in caso affermativo, essa sia riconducibile a forme di coordinamento fra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza già contemplate da una disciplina statale adottata ai sensi dell'art. 118, terzo comma, Cost.

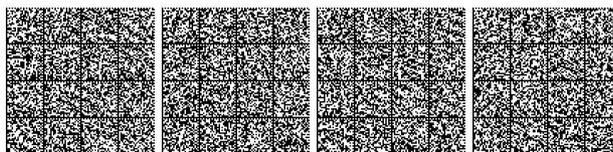
3.2.- La recente sentenza n. 285 del 2019 ha ricapitolato la giurisprudenza di questa Corte relativa alla nozione di ordine pubblico e sicurezza, approdando a esiti che meritano in questa sede di essere integralmente confermati.

L'endiadi contenuta nella lettera *h*) dell'art. 117, secondo comma, Cost. allude al complesso di «funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento» (sentenza n. 290 del 2001). Tali funzioni, ha osservato questa Corte nella sentenza n. 285 del 2019, costituiscono una «materia in senso proprio, e cioè [...] una materia oggettivamente delimitata», rispetto alla quale la prevenzione e repressione dei reati costituisce uno dei nuclei essenziali; materia che, peraltro, «non esclude l'intervento regionale in settori ad essa liminari», dovendosi in proposito distinguere tra un «nucleo duro della sicurezza di esclusiva competenza statale», definibile quale «sicurezza in "senso stretto" (o sicurezza primaria)», e una «sicurezza "in senso lato" (o sicurezza secondaria), capace di ricomprendere un fascio di funzioni intrecciate, corrispondenti a plurime e diversificate competenze di spettanza anche regionale».

Conseguentemente, «[a]lle Regioni è [...] consentito realizzare una serie di azioni volte a migliorare le condizioni di vivibilità dei rispettivi territori, nell'ambito di competenze ad esse assegnate in via residuale o concorrente, come, ad esempio, le politiche (e i servizi) sociali, la polizia locale, l'assistenza sanitaria, il governo del territorio» (ancora, sentenza n. 285 del 2019), rientranti per l'appunto nel genus della «sicurezza secondaria».

In coerente applicazione di questi principi, recenti pronunce di questa Corte hanno ad esempio ritenuto costituzionalmente legittime normative regionali che promuovono «azioni coordinate tra istituzioni, soggetti non profit, associazioni, istituzioni scolastiche e formative per favorire la cooperazione attiva tra la categoria professionale degli interpreti e traduttori e le forze di polizia locale ed altri organismi, allo scopo di intensificare l'attività di prevenzione nei confronti dei soggetti ritenuti vicini al mondo dell'estremismo e della radicalizzazione attribuibili a qualsiasi organizzazione terroristica» (sentenza n. 208 del 2018), che mirano a contrastare il cyberbullismo attraverso programmi di promozione culturale e finanziamenti regionali nell'ambito dell'educazione scolastica (sentenza n. 116 del 2019), o ancora ad istituire osservatori sulla legalità, con compiti consultivi e funzioni di studio, ricerca e diffusione delle conoscenze sul territorio, nonché a promuovere e sostenere la stipula di «protocolli di legalità» tra prefetture e amministrazioni aggiudicatrici per potenziare gli strumenti di prevenzione e contrasto dei fenomeni corruttivi e delle infiltrazioni mafiose (sentenza n. 177 del 2020).

Sono state invece dichiarate costituzionalmente illegittime normative regionali suscettibili di produrre interferenze, anche solo potenziali, nell'azione di prevenzione e repressione dei reati in senso stretto, considerata attinente al nucleo della «sicurezza primaria» di esclusiva competenza statale (si vedano, ad esempio, la già citata sentenza n. 177 del 2020, che ha annullato una disposizione regionale istitutiva di una banca dati dei beni confiscati alla criminalità



organizzata esistenti sul territorio regionale, in ragione della sua interferenza con i compiti della Banca dati nazionale unica per la documentazione antimafia; la sentenza n. 35 del 2012, relativa a una normativa regionale in materia di tracciabilità dei flussi finanziari per prevenire infiltrazioni criminali; la sentenza n. 325 del 2011, relativa a una legge regionale che istituiva un'agenzia avente compiti sostanzialmente sovrapponibili a quelli dell'Agenzia statale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata).

Deve essere infine segnalato che lo stesso legislatore statale - con 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 dettato, in attuazione dell'art. 118, terzo comma, Cost., un'articolata disciplina volta a coordinare l'intervento dello Stato e delle Autonomie territoriali nella materia della "sicurezza integrata", da intendersi come «l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali» (art. 1, comma 2, d.l. n. 14 del 2017).

«Nel disegno del legislatore statale» - come rileva ancora la più volte menzionata sentenza n. 285 del 2019 - «l'intervento regionale dovrebbe assicurare le precondizioni per un più efficace esercizio delle classiche funzioni di ordine pubblico, per migliorare il contesto sociale e territoriale di riferimento, postulando l'intervento dello Stato in relazione a situazioni non altrimenti correggibili se non tramite l'esercizio dei tradizionali poteri coercitivi».

3.3.- La legge regionale in questa sede impugnata mira essenzialmente a promuovere la «funzione sociale del controllo di vicinato come strumento di prevenzione finalizzato al miglioramento della qualità di vita dei cittadini» (art. 2, comma 1), favorendo altresì la stipula di accordi o protocolli di intesa in materia tra gli uffici territoriali di governo e le amministrazioni locali (art. 2, comma 4), sostenendone in vario modo l'attività (artt. 3 e 4), e istituendo una banca dati per il monitoraggio dei relativi risultati (art. 5).

Tutto questo complesso di interventi ruota attorno alla nozione di «controllo di vicinato», definita dall'art. 2, comma 2, come «quella forma di cittadinanza attiva che favorisce lo sviluppo di una cultura di partecipazione al tema della sicurezza urbana ed integrata per il miglioramento della qualità della vita e dei livelli di coesione sociale e territoriale delle comunità, svolgendo una funzione di osservazione, ascolto e monitoraggio, quale contributo funzionale all'attività istituzionale di prevenzione generale e controllo del territorio. Non costituisce comunque oggetto dell'azione di controllo di vicinato l'assunzione di iniziative di intervento per la repressione di reati o di altre condotte a vario titolo sanzionabili, nonché la definizione di iniziative a qualsivoglia titolo incidenti sulla riservatezza delle persone».

Ritiene questa Corte che - nonostante l'esplicita esclusione dai compiti del controllo di vicinato della possibilità di intraprendere iniziative per la «repressione di reati» o comunque incidenti sulla riservatezza delle persone - l'espressa menzione, nella disposizione appena citata, della «attività istituzionale di prevenzione generale e controllo del territorio», lungi dall'alludere a mere «precondizioni per un più efficace esercizio delle classiche funzioni di ordine pubblico» (sentenza n. 285 del 2019) riconducibili alla nozione di "sicurezza secondaria", non possa che riferirsi alla specifica finalità di "prevenzione dei reati", da attuarsi mediante il classico strumento del controllo del territorio.

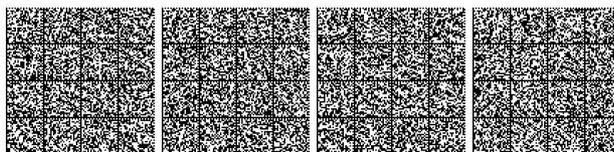
Tale finalità costituisce il nucleo centrale della funzione di pubblica sicurezza, certamente riconducibile - assieme alla funzione di "repressione dei reati" - al concetto di "sicurezza in senso stretto" o "sicurezza primaria", di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

In secondo luogo, il successivo comma 4 del citato art. 2 impegna la Giunta regionale a promuovere la stipula di accordi o protocolli di intesa tra Uffici territoriali di Governo ed enti locali «in materia di tutela dell'ordine e sicurezza pubblica»: con conseguente, ed esplicitamente rivendicata, interferenza del legislatore regionale in una materia in cui l'intervento regionale è in radice precluso, al di fuori delle ipotesi disciplinate espressamente dal legislatore statale ai sensi dell'art. 118, terzo comma, Cost. (ipotesi che, come subito si dirà, non ricorrono nella specie).

Ancora, la previsione all'art. 5 della legge regionale impugnata, di una banca dati regionale finalizzata anche all'analisi della «situazione concernente le potenziali tipologie di reati ed il loro impatto sul sistema territoriale» - banca dati che la stessa difesa regionale afferma dovrebbe essere alimentata, previa intesa con il Ministero dell'interno, con i «dati sull'andamento dell'attività repressiva dei reati» - mira ad affermare un ruolo della Regione nello specifico e ristretto ambito della sicurezza "primaria" riservata allo Stato, costituita dall'attività di prevenzione dei reati in senso stretto.

Tutto ciò, peraltro, senza che risulti chiaro quali siano i precisi ambiti materiali, distinti appunto dall'ordine pubblico e dalla sicurezza, e in ipotesi riconducibili alla sfera di competenza regionale, interessati dalla disciplina all'esame.

3.4.- Né, d'altra parte, le previsioni della legge regionale impugnata appaiono riconducibili a forme di coordinamento fra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza già contemplate dalla legge statale ai sensi dell'art. 118, terzo comma, Cost.



Il d.l. n. 14 del 2017 ha fissato il quadro generale delle procedure e strumenti pattizi entro il quale lo Stato e le Autonomie territoriali possono collaborare per realizzare interventi congiunti aventi ad oggetto la «sicurezza integrata» - che presuppone essenzialmente il coordinamento e lo scambio di informazioni tra forze di polizia statali e polizia urbana - e la «sicurezza urbana» - definita dalla legge statale come «il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile [...]» (art. 4 d.l. n. 14 del 2017).

Tuttavia, il d.l. n. 14 del 2017 certo non conferisce alle Regioni la possibilità di legiferare con specifico riferimento alla promozione e organizzazione del coinvolgimento di «gruppi di soggetti residenti nello stesso quartiere o in zone contigue o ivi esercenti attività economiche» impegnati in attività di «osservazione, ascolto e monitoraggio» funzionali alla «prevenzione generale» e al «controllo del territorio» (art. 2, commi 2 e 3, della legge regionale impugnata): attività, tutte, inscindibilmente connesse con la funzione di prevenzione dei reati svolta dalle forze di polizia, e assai distanti da quelle espressamente menzionate dal decreto legge, che appaiono invece agevolmente riconducibili alla tutela della «sicurezza secondaria», nell'accezione sopra precisata.

Il d.l. n. 14 del 2017 prevede, inoltre, che la collaborazione interistituzionale tra Stato, Regioni ed enti locali da esso disciplinata si svolga mediante precise scansioni procedurali; scansioni in concreto realizzatesi, dopo l'entrata in vigore del decreto-legge, mediante l'adozione, con l'accordo del 24 gennaio 2018 in sede di Conferenza unificata, delle linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata, in attuazione delle quali è previsto che possano essere stipulati tra singole Regioni (o Province autonome) e lo Stato specifici accordi, i quali a loro volta disciplinano gli interventi di promozione della sicurezza integrata nel territorio di riferimento. Per la sicurezza urbana, d'altro canto, il citato decreto-legge attribuisce alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali il compito di adottare - in coerenza con le menzionate linee generali - delle linee guida (effettivamente approvate il 26 luglio 2018), alla stregua delle quali possono essere sottoscritti patti per l'attuazione della sicurezza urbana tra il prefetto e il sindaco (art. 5 d.l. n. 14 del 2017).

La legge regionale impugnata disciplina invece direttamente, al di fuori del quadro istituzionale menzionato, forme di collaborazione tra Stato ed enti locali con il sostegno della Regione, in una materia di esclusiva competenza statale, in cui l'intervento del legislatore regionale è ammissibile soltanto nel rispetto delle procedure e dei limiti sostanziali stabiliti dal legislatore statale ai sensi dell'art. 118, terzo comma, Cost. (in senso conforme, sentenza n. 134 del 2004, richiamata poi dalle sentenze n. 322 del 2006 e n. 167 del 2010).

3.5.- Da tutto ciò consegue la fondatezza della censura, spiegata in via principale dal ricorrente, di illegittimità costituzionale dell'intera legge regionale impugnata: e ciò sia con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., per avere la stessa invaso una sfera di competenza esclusiva statale; sia con riferimento all'art. 118, terzo comma, Cost., per avere la legge regionale disciplinato forme di coordinamento tra Stato ed enti locali in materia di ordine pubblico e sicurezza, con il sostegno della stessa Regione, al di fuori dei casi previsti dalla legge statale, e con modalità non consentite da quest'ultima.

4.- Resta assorbita la doglianza formulata dalla difesa statale con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost., nonché quella presentata in via subordinata sugli artt. 1, 2, commi 2, 3 e 4, 3, comma 2, lettera *b*), 4, comma 1, lettera *a*), e 5 della medesima legge regionale n. 34 del 2019.

5.- La presente pronuncia di illegittimità costituzionale riposa esclusivamente sulla ritenuta invasione, da parte della Regione, delle competenze riservate dalla Costituzione al legislatore statale. Resta ferma naturalmente la possibilità, per la legge statale stessa, di disciplinare il controllo di vicinato, eventualmente avvalendosi del contributo delle stesse Regioni, come possibile strumento - funzionale a una piena attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, quarto comma, Cost. (sentenza n. 131 del 2020) - di partecipazione attiva e responsabilizzazione dei cittadini anche rispetto all'obiettivo di una più efficace prevenzione dei reati, attuata attraverso l'organizzazione di attività di ausilio e supporto alle attività istituzionali delle forze di polizia. Strumento, quello menzionato, che ben potrebbe essere ricondotto all'ampia nozione di sicurezza urbana fornita dal d.l. n. 14 del 2017, e che è del resto già oggetto, nel territorio nazionale, di numerosi protocolli di intesa stipulati dagli Uffici territoriali di Governo con i Comuni.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Veneto 8 agosto 2019, n. 34 (Norme per il riconoscimento ed il sostegno della funzione sociale del controllo di vicinato nell'ambito di un sistema di cooperazione interistituzionale integrata per la promozione della sicurezza e della legalità).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 ottobre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*Francesco VIGANÒ, *Redattore*Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 novembre 2020.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE

T\_200236

N. 237

*Sentenza 22 ottobre - 13 novembre 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Energia - Promozione dell'energia elettrica da fonti rinnovabili - Controlli e sanzioni - Impianti diversi da quelli eolici iscritti al registro EOLN-RG2012 - Errata indicazione della data del titolo autorizzativo in sede di registrazione - Influenza sulla graduatoria finale - Riammissione agli incentivi - Esclusione - Violazione del principio di uguaglianza e ragionevolezza - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, art. 42, comma 4-*sexies*.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 20 e 21.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

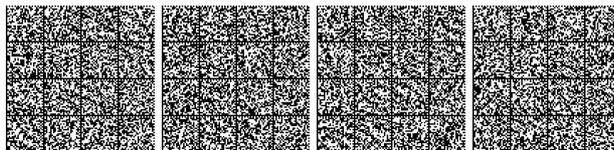
*Presidente:* Mario Rosario MORELLI;

*Giudici :* Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 4-*sexies*, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), come inserito dall'art. 57-*quater*, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali,



ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96, promossi dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza-ter, con ordinanze del 24 settembre e dell'11 ottobre 2019, iscritte, rispettivamente, ai numeri 237 e 246 del registro ordinanze 2019 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 1 e 3, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione della Pica Immobiliare srl e della Agri Energy srl, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella udienza pubblica del 21 ottobre 2020 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi l'avvocato Simona Viola per la Pica immobiliare srl, l'avvocato Alberto Fantini per la Agri Energy srl e l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 22 ottobre 2020.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 24 settembre 2019, iscritta al n. 237 del registro ordinanze 2019, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza-ter, ha sollevato questioni incidentali di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 4-*sexies*, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), in riferimento agli artt. 3, 97 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, per violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza, di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, nonché di divieto di discriminazione di matrice europea, nella parte in cui riserva ai soli impianti iscritti al registro EOLN-RG2012 il beneficio della riammissione al meccanismo incentivante di cui al d.lgs. n. 28 del 2011, escludendo da tale beneficio gli impianti idroelettrici.

Il giudice rimettente riferisce che una società operante nel settore idroelettrico, per accedere agli incentivi previsti dal d.lgs. n. 28 del 2011 in favore di impianti alimentati da fonti rinnovabili, presentava al Gestore dei servizi energetici - GSE spa (d'ora in avanti: GSE spa o Gestore), richieste di iscrizione al registro informatico, per gli anni 2013, 2014 e 2016, per un impianto sito nel Comune di Limone Piemonte, dichiarando di essere titolare del pertinente titolo concessorio dalla data del 7 febbraio 2012.

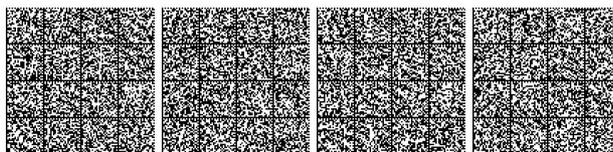
L'impresa era ammessa in graduatoria in posizione favorevole solo per il registro del 2016 ma, avviato il procedimento di verifica, con provvedimento del 15 maggio 2018, il GSE spa accertava che la concessione era stata in realtà rilasciata dalla Provincia di Cuneo in data 27 febbraio 2012 e, poiché la data della concessione incide sulla priorità dell'iscrizione nel registro ai fini della formazione della graduatoria, a fronte della dichiarazione non veritiera della ricorrente, ne disponeva l'esclusione dalla graduatoria stessa, con decadenza dal diritto agli incentivi.

La società impugnava tale provvedimento dinanzi al TAR Lazio con plurimi motivi che venivano disattesi con la sentenza non definitiva del 16 settembre 2019, n. 10996, dopo la pronuncia della quale il collegio rimetteva il procedimento in istruttoria per sollevare le questioni di legittimità costituzionale, sollecitate in via subordinata dalla medesima impresa nel proprio ricorso.

In punto di rilevanza, il giudice *a quo* sottolinea - ritenuto che la disposizione censurata, stante la chiarezza della formulazione letterale, non si presti a un'interpretazione costituzionalmente orientata - che l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 42, comma 4-*sexies*, del d.lgs. n. 28 del 2011, nella parte in cui esclude le imprese idroelettriche, consentirebbe alla ricorrente di essere riammessa agli incentivi.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il Tribunale rimettente dubita della ragionevolezza della scelta del legislatore di non consentire la riammissione agli incentivi ove nella domanda sia stata indicata erroneamente, senza che ciò abbia influito sulla graduatoria finale, la data della concessione per gli impianti idroelettrici a fronte della previsione, di contro, di tale riammissione per gli impianti eolici, in virtù della *ratio* e conseguente regolamentazione omogenea, sia in ambito unionale che nazionale, degli incentivi previsti per favorire la diffusione di energie rinnovabili.

Rileva, inoltre, il TAR Lazio che questa ingiustificata disparità di trattamento, suscettibile di violare l'art. 3 Cost., potrebbe porsi in contrasto anche con il principio di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost., nella misura in cui la pubblica amministrazione è tenuta a esprimere, a fronte del dato normativo, valutazioni contrastanti su fattispecie analoghe.



L'ordinanza di rimessione sottolinea, altresì, che la disposizione censurata, costituendo il d.lgs. n. 28 del 2011 attuazione di una direttiva europea, potrebbe violare anche l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 20 e 21 CDFUE, che enunciano il principio di uguaglianza e il divieto di discriminazione.

1.1.- Con memoria del 20 gennaio 2020, si è costituita in giudizio la società Pica Immobiliare srl deducendo la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice rimettente, specie in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto la circoscritta possibilità di riammissione agli incentivi, contemplata dalla previsione censurata per i soli impianti eolici iscritti al registro EOLN-RG2012, costituirebbe un chiaro esempio di eccesso di potere legislativo censurabile sul piano della ragionevolezza, tanto più che lo stesso art. 42, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011 limita il diniego o la decadenza dei benefici accordati alle imprese e il recupero delle somme già erogate alle sole ipotesi di violazioni rilevanti ai fini dell'accesso agli incentivi.

L'indicazione di un dato erroneo che non abbia inciso sulla formazione della graduatoria non potrebbe, peraltro, essere annoverata tra le violazioni rilevanti.

1.2.- Con atto depositato il 22 gennaio 2020, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo dichiararsi le questioni manifestamente inammissibili e/o infondate.

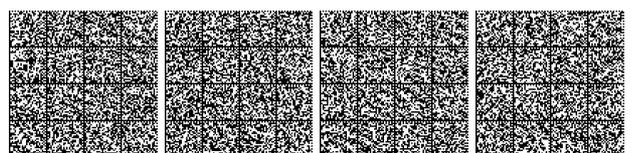
La difesa statale eccepisce, in via pregiudiziale, l'inammissibilità delle questioni poiché il TAR rimettente fonda le proprie valutazioni sull'erroneo presupposto dell'assimilabilità tra la situazione giuridica nella quale versano gli impianti eolici iscritti nel registro EOLN-RG2012 e gli impianti di produzione di energia derivante da altre fonti rinnovabili, senza considerare né la diversità tra le stesse né la circostanza che le procedure per l'installazione degli impianti sono differenti. Assume, poi, precipua rilevanza, secondo la prospettazione del Presidente del Consiglio dei ministri, la circostanza che gli impianti idroelettrici possono essere installati in virtù di una concessione a seguito di gara pubblica, mentre per quelli eolici sono previste alcune procedure di autorizzazione per le quali la disposizione censurata va a porre fine alle incertezze che si erano determinate rispetto alla data di conseguimento del titolo autorizzativo/abilitativo sino ai chiarimenti forniti dal punto 2.2.7 delle procedure applicative del decreto del Ministro dello sviluppo economico del 6 luglio 2012 (Attuazione dell'art. 24 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, recante incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti a fonti rinnovabili diversi dai fotovoltaici), adottate dal GSE spa in data 24 agosto 2012.

Sottolinea, inoltre, il Presidente del Consiglio dei ministri che la giurisprudenza costituzionale sul rapporto tra norme eccezionali, in particolare di sanatoria, e principio di eguaglianza, è orientata nel senso che l'eccezionalità di una disciplina non può essere considerata un utile termine di raffronto ai fini del giudizio sulla corretta osservanza del principio di eguaglianza (viene citata la sentenza n. 208 del 2019).

L'Avvocatura generale dello Stato rileva l'infondatezza anche delle ulteriori censure osservando, con specifico riguardo alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., che la previsione di un quadro comune per la promozione dell'energia da fonti rinnovabili nella disciplina europea non impedisce agli Stati membri l'introduzione di disposizioni specifiche volte a risolvere alcune peculiari problematiche senza compromettere il generale obiettivo di produzione di energia elettrica.

1.3.- Con memoria depositata in data 5 ottobre 2020, la società Pica Immobiliare ha evidenziato, quanto alle deduzioni contenute nell'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, che, in realtà, anche per gli impianti idroelettrici sussistevano, al momento dell'emanazione delle suddette procedure applicative da parte del Gestore, questioni problematiche rispetto all'individuazione della data di conseguimento del titolo concessorio. La società ha sottolineato, inoltre, l'inconferenza del richiamo alla giurisprudenza costituzionale sulla non estensibilità del trattamento derogatorio favorevole in una fattispecie come quella in esame, nella quale la norma eccezionale è essa stessa espressione di un principio di proporzionalità e ragionevolezza del sistema, come sarebbe stato confermato dai recenti interventi normativi sull'art. 42 del d.lgs. n. 28 del 2011, realizzati dal decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, in legge 11 settembre 2020, n. 120.

2.- Con ordinanza dell'11 ottobre 2019, iscritta al n. 246 del registro ordinanze 2019, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza-ter, ha sollevato questioni incidentali di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 4-*sexies*, del d.lgs. n. 28 del 2011, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., per violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza, di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, nonché all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al divieto di discriminazione sancito dagli artt. 20 e 21 CDFUE, nella parte in cui riserva ai soli impianti iscritti al registro EOLN-RG2012 il beneficio della riammissione al meccanismo incentivante di cui al d.lgs. n. 28 del 2011, escludendo da tale beneficio gli impianti eolici che abbiano chiesto l'iscrizione nei registri per annualità diverse.



Il giudice rimettente riferisce che una società operante nel settore eolico, per accedere agli incentivi previsti dal d.lgs. n. 28 del 2011 in favore di impianti alimentati da fonti rinnovabili, presentava al GSE spa richieste di iscrizione al registro informatico per un impianto sito in località Piano delle Vedove nel Comune di Casalvecchio di Puglia e, non essendosi collocata in posizione utile per l'anno 2014, inviava al Gestore richiesta di iscrizione al successivo registro informatico REG\_EOLON2016 per il riconoscimento degli incentivi di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico 23 giugno 2016 (Incentivazione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico).

Dopo il preavviso di rigetto adottato ai sensi dell'art. 10-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), il Gestore comunicava all'impresa, con provvedimento del 22 febbraio 2018, la decadenza dalla graduatoria sia per l'anno 2014 che per quello 2016, in quanto la data di perfezionamento del titolo abilitativo indicata in fase di iscrizione al registro non era riconducibile a quella di effettivo conseguimento dell'autorizzazione avvenuto, secondo la procedura amministrativa semplificata, avendo riguardo ai chiarimenti contenuti nel paragrafo 2.2.7 delle già richiamate procedure applicative del Gestore del 24 agosto 2012, ma solo in data successiva.

La società impugnava tale provvedimento dinanzi al TAR Lazio con plurimi motivi, che venivano disattesi con la sentenza non definitiva del 2 ottobre 2019, n. 11502, dopo la pronuncia della quale il collegio adito rimetteva il procedimento in istruttoria per sollevare le questioni di legittimità costituzionale, sollecitate in via subordinata dalla medesima impresa nel proprio ricorso.

In punto di rilevanza, il giudice *a quo* sottolinea - ritenuto che la disposizione censurata, stante la chiarezza della formulazione letterale, non possa prestarsi a una interpretazione costituzionalmente orientata - che l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 42, comma 4-*sexies*, del d.lgs. n. 28 del 2011, nella parte in cui esclude gli impianti eolici iscritti in altro registro informatico, consentirebbe alla ricorrente di essere riammessa agli incentivi.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il Tribunale rimettente dubita della ragionevolezza della scelta del legislatore di non consentire la riammissione agli incentivi ove nella domanda sia stata indicata erroneamente, senza che ciò abbia influito sulla graduatoria finale, a fronte della previsione, di contro, di tale riammissione per i soli impianti eolici iscritti nel registro EOLN-RG2012, non potendo ipotizzarsi alcuna giustificazione nella considerazione di impianti di energia rinnovabile da fonti eoliche a seconda della diversa data di iscrizione nel relativo registro informatico.

Rileva, inoltre, il TAR Lazio che questa ingiustificata disparità di trattamento, suscettibile di violare l'art. 3 Cost., potrebbe porsi in contrasto anche con il principio di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost., poiché, in base al dato normativo, l'amministrazione sarebbe tenuta a esprimere differenti valutazioni su fattispecie pressoché identiche.

Sottolinea, inoltre, l'ordinanza di rimessione, che la disposizione censurata, costituendo il d.lgs. n. 28 del 2011 attuazione di una direttiva europea, potrebbe comportare anche una possibile violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 20 e 21 CDFUE, che enunciano il principio di uguaglianza e il divieto di discriminazione.

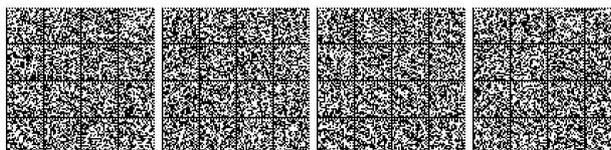
2.1.- Con atto depositato il 28 gennaio 2020, si è costituita in giudizio la società Agri Energy srl chiedendo l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Lazio.

2.2.- Con atto del 22 gennaio 2020, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura, chiedendo dichiararsi le questioni manifestamente inammissibili e/o infondate.

La difesa statale deduce in via pregiudiziale l'inammissibilità delle questioni poiché il TAR rimettente fonda le proprie valutazioni sull'erroneo presupposto dell'assimilabilità tra la situazione giuridica dei titolari di impianti eolici iscritti nel registro EOLN-RG2012 e quella dei titolari di altri impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. In particolare, secondo la prospettazione del Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione censurata è funzionale a rimediare alle conseguenze delle incertezze che si erano determinate rispetto alla data di conseguimento del titolo autorizzativo/abilitativo sino ai chiarimenti forniti dal punto 2.2.7 delle procedure applicative adottate dal GSE spa in data 24 agosto 2012.

Sottolinea, inoltre, il Presidente del Consiglio dei ministri che la giurisprudenza costituzionale sul rapporto tra norme eccezionali, in particolare di sanatoria, e principio di eguaglianza, è orientata nel senso che, proprio l'eccezionalità di una disciplina, non può essere considerata un utile termine di raffronto ai fini del giudizio sulla corretta osservanza del principio di eguaglianza (è citata la sentenza n. 208 del 2019).

La difesa statale ritiene non fondate anche le censure afferenti alla possibile violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., poiché la previsione di un quadro comune per la promozione dell'energia da fonti rinnovabili da parte della direttiva 2009/28/CE e della direttiva 2018/2001/UE, non impedisce agli Stati membri l'introduzione di disposizioni specifiche volte a risolvere alcune peculiari problematiche senza compromettere il generale obiettivo di produzione di energia elettrica.



2.3.- Con successiva memoria del 4 febbraio 2020, la società Agri Energy srl, a sostegno delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Lazio, ha richiamato la giurisprudenza costituzionale che, per un verso, ha sottolineato l'obiettivo di incentivare e promuovere la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili in luogo di quelle fossili e, per un altro, ha evidenziato la necessità che i poteri del Gestore siano esercitati entro i rigidi limiti derivanti dai principi di proporzionalità e ragionevolezza (è richiamata la sentenza n. 51 del 2017). In questa prospettiva si colloca, rileva la società costituita, l'introduzione della disposizione censurata che, tuttavia, nel consentire la riammissione a fronte di violazioni formali irrilevanti ai fini della formazione della graduatoria quanto alla data di conseguimento dell'autorizzazione all'impianto, ha introdotto, in modo particolarmente discriminatorio e senza alcuna giustificazione per l'esclusione degli impianti eolici iscritti in registri successivi, tale possibilità per i soli impianti eolici iscritti nel registro EOLN-RG2012. La società, a sostegno delle proprie deduzioni, ha inoltre richiamato la consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea sul principio di parità di trattamento e non discriminazione sancito dagli artt. 20 e 21 CDFUE (viene citata Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 26 settembre 2013, in causa C-195/12 12 Industries du bois DE Vielsalm & Cie (IBV) SA contro Région wallonne).

La società Agri Energy srl ha anche evidenziato che la difesa dello Stato sarebbe incorsa in un errore - errore che peraltro avrebbe disvelato, al contempo, l'irragionevolezza intrinseca della disposizione censurata, la quale ha limitato la possibilità di essere riammesse agli incentivi alle sole imprese del settore eolico che avevano chiesto l'iscrizione nel registro per l'anno 2012 - fondando il proprio atto di intervento, anche nel giudizio incidentale promosso dal TAR Lazio con ordinanza n. 246 del 2019, sulla volontà del legislatore di tutelare la produzione da fonte di energia eolica e non da altre fonti, come quella idroelettrica, dato che la stessa Agri Energy opera nel settore dell'eolico on shore.

3.- Con memoria unica depositata per entrambi i procedimenti in data 5 ottobre 2020, l'Avvocatura generale ha spiegato alcune precisazioni rispetto alle deduzioni delle parti costituite.

Rispetto alla posizione della società Pica Immobiliare srl, operante nel settore idroelettrico, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sottolineato che la norma censurata, laddove tutela la produzione di energia eolica e non anche di quella idroelettrica, deve essere individuata nella maggiore capacità produttiva degli impianti idroelettrici che, a differenza di quelli eolici, non risentono delle variazioni meteorologiche, con conseguente insussistenza di una irragionevole discriminazione di trattamento.

Con riferimento, invece, alle deduzioni della società Agri Energy srl, operante nel settore eolico, l'Avvocatura ha evidenziato che la scelta del legislatore di riservare il trattamento più favorevole, previsto dal comma 4-*sexies* dell'art. 42 del d.lgs. n. 28 del 2011, alle sole imprese che avevano chiesto l'iscrizione nei registri per l'anno 2012 è giustificata dalla circostanza che, nel medesimo anno, con le procedure applicative del GSE spa in data 24 agosto 2012, sono stati forniti i necessari chiarimenti in ordine alla data di perfezionamento del titolo e che, pertanto, non sarebbero stati scusabili errori siffatti negli anni successivi.

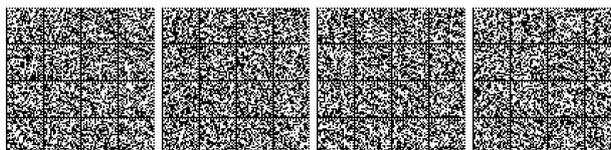
#### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 24 settembre 2019, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza-*ter*, ha sollevato questioni incidentali di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 4-*sexies*, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, primo comma, della Costituzione; quest'ultimo in relazione agli artt. 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

Il giudice rimettente dubita innanzi tutto della ragionevolezza della scelta del legislatore di non consentire la riammissione agli incentivi a fronte di una domanda nella quale sia stata indicata erroneamente, senza che ciò abbia influito sulla graduatoria finale, la data della concessione per gli impianti idroelettrici rispetto alla previsione, di contro, di tale riammissione per gli impianti eolici, in virtù della *ratio* comune e della conseguente regolamentazione omogenea, sia in ambito europeo che nazionale, degli incentivi previsti per favorire la diffusione di energie rinnovabili.

Rileva, inoltre, il TAR Lazio che questa ingiustificata disparità di trattamento, suscettibile di violare l'art. 3 Cost., si pone in contrasto anche con il principio di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost., poiché impone alla pubblica amministrazione di trattare in modo diverso situazioni analoghe.

L'ordinanza di rimessione assume che la disposizione censurata, costituendo il d.lgs. n. 28 del 2011 attuazione di una direttiva europea, potrebbe altresì comportare una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 20 e 21 CDFUE, che enunciano il principio di uguaglianza e il divieto di discriminazione.



2.- Con successiva ordinanza dell'11 ottobre 2019, il medesimo Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza-ter, ha sollevato analoghe questioni incidentali di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 4-sexies, del d.lgs. n. 28 del 2011, in riferimento ugualmente agli artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 20 e 21 della CDFUE.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il Collegio rimettente dubita della ragionevolezza della scelta del legislatore di non consentire la riammissione agli incentivi a fronte di una domanda nella quale sia stata indicata erroneamente la data di rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dei impianti, senza che ciò abbia influito sulla graduatoria finale, rispetto alla previsione, di contro, di tale riammissione per impianti produttivi di energia elettrica, anch'essi da fonte eolica, che avevano chiesto l'iscrizione nel registro EOLN-RG2012, ossia quello per l'anno 2012, non potendo ipotizzarsi una differenziazione tra le fonti eoliche a seconda della data di iscrizione nel relativo registro informatico.

Rileva, inoltre, il TAR Lazio che questa ingiustificata disparità di trattamento, suscettibile di violare l'art. 3 Cost., potrebbe porsi in contrasto anche con il principio di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost., poiché impone alla PA di trattare in modo diverso situazioni analoghe.

Anche questa ordinanza di rimessione, come già quella precedente, assume che la disposizione censurata, costituendo il d.lgs. n. 28 del 2011 attuazione di una direttiva europea, potrebbe altresì comportare una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 20 e 21 CDFUE, che enunciano il principio di uguaglianza e il divieto di discriminazione.

3.- I giudizi devono essere riuniti in ragione della loro connessione oggettiva, per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

4.- Sussistono le condizioni di ammissibilità delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, dovendo il giudice rimettente pronunciarsi in ordine alla deduzione delle parti ricorrenti, le quali chiedono che la disposizione censurata sia applicabile anche a esse al fine di accedere - previa "riammissione" in graduatoria - ai previsti incentivi in favore dei produttori di energia elettrica da fonti rinnovabili.

In entrambi i giudizi a quibus si fa questione di spettanza, o no, degli incentivi alla produzione di energia da fonti rinnovabili (nella specie, rispettivamente idroelettrica ed eolica) in favore di nuovi impianti (o ricostruiti o potenziati) entrati in esercizio dopo il 31 dicembre 2012.

Il thema disputatum ha ad oggetto proprio la sussistenza della "violazione rilevante", consistente nella presentazione al Gestore dei servizi energetici GSE spa (d'ora in avanti: GSE spa o Gestore), di «dati non veritieri»; ciò che è stata causa del provvedimento di rigetto del Gestore. In particolare, si dibatte in ordine al requisito rappresentato dalla non "veridicità" della data del titolo autorizzatorio o concessorio, quale dichiarata dal titolare dell'impianto, che ha chiesto l'incentivo con l'iscrizione al registro informatico di competenza, di cui all'art. 9 del decreto del Ministro dello sviluppo economico 6 luglio 2012 (Attuazione dell'art. 24 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, recante incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti a fonti rinnovabili diversi dai fotovoltaici).

Nel primo giudizio (r.o. n. 237 del 2019) la società ricorrente presso il TAR rimettente, che produce energia idroelettrica e che è stata utilmente collocata nella graduatoria del registro informatico del 2016 per tale tipologia di fonte alternativa (registro IDRO\_RG2016 - produzione di energia idroelettrica), ha dichiarato che la data del suo titolo (concessorio) era il 7 febbraio 2012, data di sottoscrizione del disciplinare di concessione. Invece, secondo il GSE spa, la data "esatta" è quella della concessione di derivazione d'acqua a uso energetico, rilasciata dalla Provincia con atto del 27 febbraio 2012 (di venti giorni successiva a quella indicata dal richiedente).

Nel secondo giudizio (r.o. n. 246 del 2019) la società ricorrente presso il TAR rimettente, che produce energia eolica e che anch'essa è utilmente collocata nella graduatoria del registro informatico del 2016 (registro EOLN\_RG2016 - produzione di energia eolica) per tale tipologia di fonte alternativa, ha indicato, quale data del titolo autorizzatorio, quella di presentazione della richiesta relativa alla PAS (Procedura abilitativa semplificata, prevista dall'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011). Invece - secondo il GSE spa - rileva la data di scadenza del termine di trenta giorni per l'esercizio dei poteri inibitori dell'amministrazione (quindi, è di trenta giorni successiva a quella indicata dal richiedente).

In entrambe le ipotesi si ha che di fatto l'inesattezza della data è comunque ininfluenza, nella specie, ai fini della posizione nella graduatoria delle due società, posizione che rimane la stessa anche postergando (rispettivamente di venti e di trenta giorni) la data del titolo concessorio e autorizzatorio. Ciò non è messo in dubbio dal TAR rimettente ed è pacifico tra le parti.

Si tratta, quindi, in entrambi i casi, di una indicazione sì erronea, ma ininfluenza al fine della collocazione in graduatoria e che in quanto tale - secondo la disposizione censurata - consente la "riammissione" agli incentivi, ma limitatamente a una sola fonte di energia rinnovabile (quella eolica) e con esclusivo riferimento agli impianti iscritti nel registro informatico EOLN-RG2012.



4.1.- Il TAR rimettente ha, poi, plausibilmente escluso la possibilità di una interpretazione adeguatrice, ovvero di un'interpretazione che neghi che il presupposto del rigetto dall'istanza di accesso agli incentivi ovvero di decadenza dagli stessi possa essere integrato dalla violazione in questione - ossia dalla mera erronea indicazione della data del titolo autorizzatorio o concessorio - perché la stessa non sarebbe tale da potersi qualificare come "rilevante" ai sensi dell'art. 42, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011.

Secondo il più recente orientamento di questa Corte in tema di interpretazione adeguatrice, orientata alla conformità a Costituzione (cosiddetta interpretazione conforme), è sufficiente che il giudice rimettente l'abbia plausibilmente esclusa anche sol perché «improbabile o difficile»; in tale evenienza la questione deve essere scrutinata nel merito dalla Corte stessa (*ex multis*, sentenze n. 168 del 2020 e n. 42 del 2017).

In ogni caso è proprio la disposizione censurata a validare il presupposto interpretativo dal quale muove il TAR rimettente perché l'aver previsto la "riammissione" agli incentivi ove sia stato negato l'accesso agli stessi, a causa della errata indicazione della data del titolo autorizzativo in sede di registrazione dell'impianto al relativo registro informatico, non può che significare che, in assenza di tale "riammissione", la normativa (art. 42, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011) prevede proprio il rigetto dell'istanza stessa.

4.2.- Inoltre, per quanto attiene in particolare all'ordinanza di rimessione n. 237 del 2019, l'Avvocatura generale dello Stato deduce che il giudice *a quo* ha argomentato, nel ritenere possibile una disparità di trattamento, muovendo da un presupposto interpretativo erroneo, in quanto le situazioni poste in comparazione non potrebbero essere assimilate, perché quella degli impianti eolici, cui si indirizza la disposizione censurata, è diversa da quella degli impianti idroelettrici.

L'eccezione non può essere accolta, poiché il profilo attiene, piuttosto, al merito, della censura avente ad oggetto la violazione del principio di ragionevolezza (sentenza n. 35 del 2017) e sarà quindi esaminato in seguito.

5.- Passando al merito delle questioni, è opportuno prima ricostruire sommariamente il comune quadro normativo di riferimento nel quale si collocano gli incidenti di legittimità costituzionale promossi dal TAR Lazio.

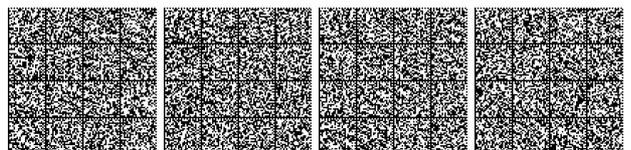
La norma censurata - ossia il comma 4-*sexies* dell'art. 42 del d.lgs. n. 28 del 2011, aggiunto dall'art. 57-*quater* del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, in legge 21 giugno 2017, n. 96 - prevede che, «[a]l fine di salvaguardare la produzione di energia elettrica derivante da impianti eolici, tutti gli impianti eolici già iscritti in posizione utile nel registro EOLN-RG2012, ai quali è stato negato l'accesso agli incentivi di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico 6 luglio 2012, pubblicato nel supplemento ordinario n. 143 alla *Gazzetta Ufficiale* n. 159 del 10 luglio 2012, a causa della errata indicazione della data del titolo autorizzativo in sede di registrazione dell'impianto al registro EOLN-RG2012, sono riammessi agli incentivi previsti dalla normativa per tale registro. La riammissione avviene a condizione che l'errata indicazione della data del titolo autorizzativo non abbia effettivamente portato all'impianto un vantaggio in relazione alla sua posizione in graduatoria».

Giova ricordare che le fonti energetiche rinnovabili, anche definite alternative, sono quelle forme di energia che per loro caratteristica intrinseca si rigenerano o non sono "esauribili" nella scala dei tempi "umani" e, per estensione, il cui utilizzo non pregiudica le risorse naturali per le generazioni future.

Il sistema di sostegno alle fonti di energia rinnovabile è funzionale al raggiungimento di una pluralità di obiettivi, tra i quali la tutela dell'ambiente e la realizzazione di meccanismi di risparmio ed efficienza energetica diffusi a tutti i livelli, che consentono di conseguire lo sviluppo sostenibile della società con un minore impiego di energia, così soddisfacendo le esigenze delle generazioni attuali senza compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future.

Come ha sottolineato questa Corte, la normativa internazionale (Protocollo di Kyoto addizionale alla Convenzione-quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato l'11 dicembre 1997, ratificato e reso esecutivo con legge 1° giugno 2002, n. 120; Statuto dell'Agenzia internazionale per le energie rinnovabili IRENA, fatto a Bonn il 26 gennaio 2009, ratificato e reso esecutivo con legge 5 aprile 2012, n. 48) e quella comunitaria manifestano un deciso favor per le fonti energetiche rinnovabili al fine di eliminare la dipendenza dai carburanti fossili (sentenze n. 148 del 2019 e n. 85 del 2012).

L'art. 2, lettera *a*), della direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE (Testo rilevante ai fini del *SEE*), stabilisce che l'energia proveniente da fonti rinnovabili è quella derivante dallo sfruttamento delle fonti eolica, solare, aerotermica, geotermica, idrotermica e oceanica, idraulica, biomassa, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas.



Nella normativa interna, l'art. 2, lettera *a*), del d.lgs. n. 28 del 2011, definisce a propria volta energia da fonti rinnovabili quella «proveniente da fonti rinnovabili non fossili, vale a dire energia eolica, solare, aerotermica, geotermica, idrotermica e oceanica, idraulica, biomassa, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas».

Le forme di incentivazione economica alle imprese che operano nella produzione di energie alternative hanno l'obiettivo di tendere ad una equiparazione delle capacità di reddito dei relativi impianti rispetto a quelli tradizionali, così favorendo gli investimenti nel settore.

Nel sistema italiano - che già conosceva le misure di incentivazione introdotte dal decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) - è centrale l'emanazione del d.lgs. n. 28 del 2011, che, recependo la direttiva 28/2009/CE, nell'esercizio della delega di cui alla legge 4 giugno 2010, n. 96 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2009), ha riordinato il sistema degli incentivi nel rispetto, in particolare, del criterio direttivo di «adeguare e potenziare il sistema di incentivazione delle fonti rinnovabili» (art. 17, comma 1, lettera *h*, della legge di delega), perseguendo, tra l'altro, l'obiettivo indicato dallo stesso decreto legislativo di raggiungere nel 2020 la quota complessiva di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia pari al 17 per cento (art. 3, comma 1).

In particolare, sulla base dei criteri indicati dall'art. 24 del d.lgs. n. 28 del 2011, la disciplina di dettaglio è rinviata a una fonte secondaria - inizialmente il d.m. 6 luglio 2012 - che, come precisato dall'art. 3, comma 1, individua «le modalità di incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti, alimentati da fonti rinnovabili diverse da quella solare fotovoltaica, nuovi, integralmente ricostruiti, riattivati, oggetto di intervento di potenziamento o di rifacimento, aventi potenza non inferiore a 1 kW e che entrano in esercizio in data successiva al 31 dicembre 2012», prevedendo un costo annuale massimo, con esclusione del fotovoltaico, di 5,8 miliardi di euro.

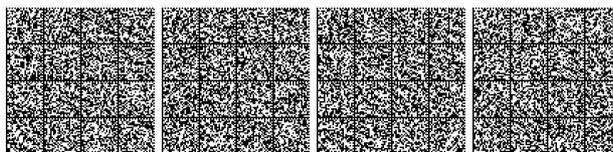
Gli artt. 9 e seguenti dello stesso d.m. 6 luglio 2012 prevedono l'istituzione e la tenuta di un registro informatico presso il Gestore, registro nel quale ogni nuovo impianto deve essere iscritto secondo l'ordine prefissato da una serie di criteri. L'art. 10 stabilisce, in particolare, al comma 3, che il Gestore forma le graduatorie degli impianti iscritti a ciascun registro secondo i seguenti criteri di priorità, da applicare in ordine gerarchico: «*a*) impianti di proprietà di aziende agricole, singole o associate, alimentati da biomasse e biogas di cui all'articolo 8, comma 4, lettere *a*) e *b*), con potenza non superiore a 600 kW; *b*) per gli impianti a biomassa e biogas: impianti alimentati dalla tipologia di cui all'articolo 8, comma 4, lettera *b*); *c*) per impianti alimentati dalle biomasse di cui all'articolo 8, comma 4, lettere *c*) e *d*): dichiarazione dell'Autorità competente attestante, nell'ambito della pianificazione regionale in materia di rifiuti, la funzione dell'impianto ai fini della corretta gestione del ciclo dei rifiuti; *d*) per gli impianti geotermoelettrici: impianti con totale reiniezione del fluido geotermico nelle stesse formazioni di provenienza, ovvero che rispettano i requisiti di cui all'articolo 27, comma 1, lettera *c*); *e*) per gli impianti idroelettrici, nell'ordine: i. realizzati su canali o condotte esistenti, senza incremento di portata derivata; ii. che utilizzano acque di restituzioni o di scarico; iii. che utilizzano salti su briglie o traverse esistenti senza sottensione di alveo naturale o sottrazione di risorsa; iv. che utilizzano una quota parte del DMV senza sottensione di alveo naturale; v. che utilizzano salti su briglie o traverse esistenti senza sottensione di alveo naturale o sottrazione di risorsa; *f*) impianti iscritti al precedente registro che, pur avendo presentato domanda completa ed idonea per l'accesso ai meccanismi incentivanti di cui al presente decreto, siano risultati in posizione tale da non rientrare nel limite di potenza previsto; *g*) minor potenza degli impianti; *h*) anteriorità del titolo autorizzativo; *i*) precedenza della data della richiesta di iscrizione al registro».

Il comma 4 precisa, poi, che «[n]el caso in cui l'applicazione di uno dei criteri di priorità di cui al comma 3 comporti il superamento del contingente disponibile, si procede alla formazione della graduatoria applicando, in ordine gerarchico, i criteri successivi».

L'iscrizione nei registri è resa possibile, alle condizioni previste, fino al raggiungimento del plafond annuo (cosiddetto limite di costo degli incentivi).

Pertanto, la data dell'autorizzazione o, più ampiamente, di abilitazione - considerata la necessità della concessione per alcuni impianti come quelli idroelettrici - all'esercizio dell'impianto è, di norma, rilevante ai fini della collocazione in graduatoria di un'impresa produttrice di energie rinnovabili rispetto all'ammissione agli incentivi in un determinato anno (art. 10, comma 3, lettera *h*, citato).

La disciplina primaria di riferimento, quanto all'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, si fonda sui principi enunciati dall'art. 4 del d.lgs. n. 28 del 2011, per il quale «la costruzione e l'esercizio di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili sono disciplinati secondo speciali procedure amministrative semplificate, accelerate, proporzionate e adeguate, sulla base delle specifiche caratteristiche di ogni singola applicazione».



In particolare, il d.lgs. n. 28 del 2011 ha sinora contemplato, in linea con i predetti canoni di proporzionalità e adeguatezza, in ragione delle dimensioni dell'impianto, tre procedure abilitative: *a)* l'autorizzazione unica di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, come modificato dall'art. 5 dello stesso d.lgs. n. 28 del 2011; *b)* la procedura abilitativa semplificata (PAS), ex art. 6 di quest'ultimo decreto; *c)* la comunicazione relativa alle attività in edilizia libera ai sensi dell'art. 6, comma 11, del medesimo d.lgs. n. 28 del 2011.

Per quel che rileva maggiormente ai fini della decisione, occorre evidenziare che la procedura abilitativa semplificata, disciplinata dall'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, si caratterizza in quanto il proponente, almeno trenta giorni prima di iniziare i lavori, deve presentare al Comune una dichiarazione accompagnata dalla dettagliata relazione di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, attestanti la compatibilità del progetto con gli strumenti urbanistici approvati ed i regolamenti edilizi vigenti e la non contrarietà agli strumenti urbanistici adottati, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie. Se il Comune riscontra l'assenza di una o più delle condizioni stabilite, vieta l'esecuzione della denuncia di inizio di attività e, in caso di falsa attestazione del professionista incaricato, ne informa l'autorità giudiziaria ed il consiglio dell'ordine.

Di qui il dubbio - secondo la prospettazione difensiva dell'Avvocatura - sulla data di perfezionamento del titolo abitativo, id est se debba essere individuata in quella della presentazione della dichiarazione al Comune ovvero decorsi 30 giorni dalla data di presentazione della relativa documentazione all'ente comunale competente senza che siano intervenuti espliciti dinieghi; in quest'ultimo senso è stato il paragrafo 2.2.7 delle procedure applicative del Gestore del 24 agosto 2012.

Di recente, i regimi autorizzativi sono stati ulteriormente modificati - sempre in un'ottica di progressiva semplificazione in armonia con il principio di massima diffusione delle energie rinnovabili - dall'art. 56 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, in legge 11 settembre 2020, n. 120, che, tra l'altro, ha introdotto, con l'art. 6-*bis* del d.lgs. n. 28 del 2011, la nuova procedura di dichiarazione di inizio lavori asseverata.

6.- Il controllo sulla spettanza degli incentivi è espressamente demandato dal d.lgs. n. 28 del 2011 al Gestore, soggetto privato che svolge pubbliche funzioni, sia per la partecipazione pubblica totalitaria da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, sia per la natura dei poteri esercitati (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 3 settembre 2019, n. 9). Gli incentivi sono assegnati tramite contratti di diritto privato fra il GSE spa e il soggetto responsabile dell'impianto (art. 24, comma 2, lettera d, del d.lgs. n. 28 del 2011).

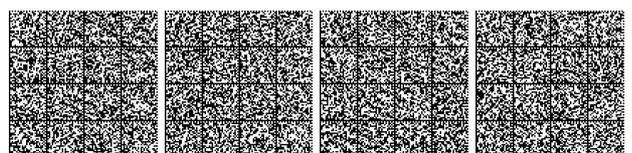
Ai sensi dell'art. 42, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011, qualora nell'ambito dei controlli eseguiti vengano riscontrate violazioni rilevanti ai fini dell'erogazione degli incentivi, il Gestore ha il potere di disporre il rigetto della relativa istanza ovvero la decadenza dagli incentivi (con il recupero, in questo caso, delle somme già erogate).

Il comma 5 dell'art. 42 ha demandato ad un successivo decreto del Ministero dello sviluppo economico, adottato con decreto 31 gennaio 2014 (Attuazione dell'articolo 42 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, sulla disciplina dei controlli e delle sanzioni in materia di incentivi nel settore elettrico di competenza del Gestore dei Servizi Energetici GSE S.p.a.), la definizione di una disciplina organica dei controlli che, in conformità ai principi di efficienza, efficacia e proporzionalità, doveva stabilire le procedure per lo svolgimento dei controlli sugli impianti di competenza del Gestore e la definizione delle violazioni "rilevanti" ai fini dell'erogazione degli incentivi.

Tali violazioni sono state individuate dall'Allegato 1 del medesimo d.m. 31 gennaio 2014: tra esse la lettera *a)* contempla anche la «presentazione al GSE di dati non veritieri o di documenti falsi, mendaci o contraffatti, in relazione alla richiesta di incentivi, ovvero mancata presentazione di documenti indispensabili ai fini della verifica della ammissibilità agli incentivi».

7.- In assenza di precise indicazioni normative circa la disciplina applicabile ai provvedimenti emessi dal Gestore ai sensi dell'art. 42, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011, la giurisprudenza amministrativa ha espresso orientamenti di particolare rigore.

Sotto un primo profilo, il Consiglio di Stato ha affermato che l'atto emesso dal GSE spa ai sensi dell'art. 42 del d.lgs. n. 28 del 2011 non è manifestazione di un potere di autotutela, bensì espressione di un potere di verifica, accertamento e controllo. Tale potere ha natura doverosa ed esito vincolato, in quanto volto non a riesaminare la legittimità di una precedente decisione amministrativa di carattere provvedimento, bensì al controllo circa la veridicità delle dichiarazioni formulate da un privato nell'ambito di una procedura avente lo scopo di attribuire sovvenzioni pubbliche. Ne deriva, secondo questa impostazione, l'inapplicabilità delle disposizioni dell'art. 21-*nonies* della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), in tema di limiti all'esercizio dell'autotutela amministrativa (tra le altre, Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 12 dicembre 2019, n. 8442).



Nella medesima prospettiva di rigore, poi, la giurisprudenza amministrativa ha escluso nell'ipotesi in esame, pur riconoscendo la valenza generale della stessa, l'operatività della disciplina del cosiddetto soccorso istruttorio di cui all'art. 6, comma 1, lettera *b*), della legge n. 241 del 1990 - in virtù del quale il responsabile del procedimento può chiedere la rettifica di dichiarazioni o istanze erronee o incomplete e ordinare esibizioni documentali - poiché la stessa rientra nelle procedure che pongono oneri specifici a chi vuol ottenere le scarse e non facilmente riproducibili risorse finanziarie pubbliche d'incentivo alle fonti d'energia rinnovabili, procedure nelle quali si configurano in capo al singolo obblighi di correttezza, specificati con il richiamo alla clausola generale della buona fede, della solidarietà e dell'auto-responsabilità, che rinvengono il loro fondamento sostanziale negli artt. 2 e 97 Cost., e che impongono che questi sia chiamato ad assolvere oneri di cooperazione, quale appunto è il dovere di fornire informazioni non reticenti e complete sin dall'inizio (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 12 gennaio 2017, n. 51).

Questi orientamenti hanno trovato avallo in una recente pronuncia dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, la quale ha sottolineato che i provvedimenti di decadenza emessi dal Gestore ai sensi dell'art. 42, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011 non sono pienamente assimilabili a quelli di autotutela amministrativa, in quanto la decadenza, intesa quale vicenda pubblicistica estintiva, *ex tunc* (o in alcuni casi *ex nunc*), di una posizione giuridica di vantaggio, è un istituto che, pur presentando tratti comuni con il più ampio genus dell'autotutela, ne deve essere differenziato in virtù di una serie di fattori, quali: *a*) l'espressa e specifica previsione, da parte della legge, non sussistendo, in materia di decadenza, una norma generale come quella prevista dall'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990 che ne disciplini presupposti, condizioni ed effetti; *b*) la tipologia del vizio, di solito individuato nella falsità o non veridicità degli stati e delle condizioni dichiarate dall'istante, o nella violazione di prescrizioni amministrative ritenute essenziali per il perdurante godimento dei benefici, ovvero, ancora, nel venir meno dei requisiti di idoneità per la costituzione e la continuazione del rapporto; *c*) il carattere vincolato del potere, una volta accertato il ricorrere dei presupposti (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 11 settembre 2020, n. 18).

8.- Occorre, tuttavia, considerare che il legislatore ordinario - anche a seguito della sentenza n. 51 del 2017 di questa Corte che, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 23, comma 3, e 43, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2011, con riferimento al diverso settore del fotovoltaico, ha sottolineato l'eccessivo rigore di alcune misure demandate al Gestore, con conseguente violazione dei principi di proporzionalità e adeguatezza posti dal legislatore delegante - è intervenuto sull'art. 42, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011, rimodulando e graduando le conseguenze delle violazioni in ragione della gravità delle stesse. In particolare, sono stati aggiunti ulteriori periodi al comma 3 del predetto art. 42 - ad opera, prima dell'art. 1, comma 960, lettera *a*), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) e, in seguito, dell'art. 13-*bis*, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 3 settembre 2019, n. 101 (Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali), convertito, con modificazioni, in legge 2 novembre 2019, n. 128 - secondo cui, «[i]n deroga al periodo precedente, al fine di salvaguardare la produzione di energia da fonti rinnovabili [...] degli impianti che al momento dell'accertamento della violazione percepiscono incentivi, il GSE dispone la decurtazione dell'incentivo in misura ricompresa fra il 10 e il 50 per cento in ragione dell'entità della violazione. Nel caso in cui le violazioni siano spontaneamente denunciate dal soggetto responsabile al di fuori di un procedimento di verifica e controllo le decurtazioni sono ulteriormente ridotte della metà».

Pertanto, nel sistema attuale non tutte le violazioni, sebbene "rilevanti", determinano l'impossibilità di accedere agli incentivi ovvero la decadenza dagli stessi, ma soltanto quelle connotate da maggiore gravità.

9.- Da ultimo, successivamente alla promozione da parte del giudice rimettente dei presenti giudizi incidentali di legittimità costituzionale, il legislatore è intervenuto, mediante l'art. 56, comma 7, lettera *a*), del d.l. n. 76 del 2020, come convertito, sul comma 3 dell'art. 42 del d.lgs. n. 28 del 2011, precisando che il Gestore può rigettare la domanda di concessione degli incentivi o disporre la decadenza solo ove ricorrano i presupposti a cui l'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990 subordina l'esercizio del potere di autotutela da parte della PA.

Né può trascurarsi che al lume delle condizioni di legittimità contemplate da tale norma - in punto di sussistenza di un interesse pubblico concreto prevalente e di intervento del provvedimento entro un termine ragionevole ed in ogni caso non superiore a diciotto mesi dall'emanazione di quello precedente, se vantaggioso per i privati - potranno, su richiesta degli interessati, essere riesaminate anche le posizioni degli impianti che abbiano subito un provvedimento di diniego ovvero di decadenza dagli incentivi non ancora definitivo, anche perché impugnato in sede giurisdizionale, secondo quanto espressamente previsto dall'art. 56, comma 8, del predetto d.l. n. 76 del 2020, come convertito.

Tuttavia, sebbene in virtù di questa regolamentazione transitoria la nuova disposizione potrebbe incidere indirettamente sulla situazione delle stesse imprese ricorrenti nel giudizio principale, non deve essere disposta la restituzione agli atti al TAR rimettente - restituzione che è giustificata, come chiarito anche di recente da questa Corte, solo quando dal mutamento del quadro normativo di riferimento derivi l'esigenza di una rivalutazione dei presupposti della rile-



vanza e della non manifesta infondatezza (sentenza n. 125 del 2018) -, perché la norma censurata continua a prevedere una disciplina di maggiore favore rispetto al risultato che, solo eventualmente, le stesse imprese potrebbero ottenere, su richiesta, dall'applicazione della disciplina sopravvenuta.

10.- Tutto ciò premesso, può ora esaminarsi la denunciata violazione del principio di eguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 Cost.).

La questione è fondata, con assorbimento della censura di violazione del principio di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.) e di quella afferente alla denunciata violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 20 e 21 CDFUE sul parallelo principio di eguaglianza e non discriminazione.

11.- È violato il principio di eguaglianza e di ragionevolezza, espresso dall'art. 3 Cost., in quanto la norma censurata, sotto un duplice aspetto, determina un'illegittima disparità di trattamento tra situazioni simili, laddove - a parità di condizioni, ossia sul comune presupposto che l'errata indicazione della data del titolo autorizzativo non abbia effettivamente portato all'impianto alcun vantaggio in relazione alla sua posizione in graduatoria - non contempla la "riammissione" agli incentivi per impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, diversi da quelli che producono energia eolica (primo profilo), ovvero per impianti eolici iscritti in registri differenti da quello (EOLN-RG2012) relativo all'anno 2012 (secondo profilo).

12.- In relazione al primo profilo, occorre evidenziare che il comma 4-*sexies* dell'art. 42 del d.lgs. n. 28 del 2011 mira dichiaratamente a incentivare la produzione di energia eolica, facendo quindi riferimento, in particolare, a una delle fonti di energia rinnovabile tra quelle contemplate dal d.m. 6 luglio 2012, pur richiamato dalla disposizione stessa.

Il legislatore, nel prevedere la riammissione agli incentivi quando l'erronea indicazione della data del titolo autorizzativo è stata ininfluenza ove «non abbia effettivamente portato all'impianto un vantaggio in relazione alla sua posizione in graduatoria», ha voluto evitare la perdita del beneficio degli incentivi proprio per sostenere, in particolare, la produzione di energia eolica.

È ben vero che l'«errata indicazione della data del titolo autorizzativo in sede di registrazione dell'impianto» - come anche quella del titolo concessorio, espressamente previsto, unitamente a quello autorizzativo, dall'art. 10, comma 3, lettera *h*), del decreto del Ministro dello sviluppo economico del 23 giugno 2016 (Incentivazione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico) - non sia di per sé circostanza di poco conto, perché incide sulla rapidità ed efficienza dell'attività amministrativa del Gestore.

Ma, d'altro canto la norma su «[c]ontrolli e sanzioni in materia di incentivi», di cui all'art. 42 del d.lgs. 3 marzo 2011 n. 28, recava, nella originaria formulazione del suo comma 3, un'accentuata rigidità dal momento che il Gestore, una volta riscontrata una violazione "rilevante" (e tale era anche l'errata indicazione della data del titolo autorizzativo in quanto dato non veritiero ai sensi del d.m. 31 gennaio 2014, che all'art. 11 definisce le violazioni "rilevanti" per gli effetti di cui al citato art. 42), doveva disporre «il rigetto dell'istanza ovvero la decadenza dagli incentivi» (comma 3) anche ove l'errata indicazione della data del titolo autorizzativo non avesse effettivamente portato all'impianto un vantaggio in relazione alla sua posizione in graduatoria (in tal senso è anche la già richiamata sentenza n. 51 del 2017).

Il legislatore - prima che tale comma 3 dell'art. 42 fosse novellato nei termini di cui ora si dirà, in modo da rendere più flessibile l'azione del Gestore e subito dopo che questa Corte aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale della disciplina sanzionatoria prevista dal successivo art. 43, comma 1, per il parallelo settore dell'energia fotovoltaica (sentenza n. 51 del 2017) - si è reso conto che la primaria esigenza di «adeguare e potenziare il sistema di incentivazione delle fonti rinnovabili», specifico criterio direttivo posto dal legislatore delegante (art. 17, comma 1, lettera *h*, della legge n. 96 del 2010), risultava frustrata e penalizzata in misura sproporzionata rispetto alla gravità dell'«errore» commesso da chi, pur in possesso di tutti gli altri requisiti per aver accesso agli incentivi, avesse però indicato in modo inesatto la data del titolo autorizzatorio, legittimante la produzione stessa, senza che ciò avesse comportato alcun «vantaggio» al produttore che aveva proposto l'istanza.

Di qui la speciale "riammissione" agli incentivi prevista dalla disposizione censurata, la quale però, nel contesto emergenziale della conversione in legge della disciplina dettata dal d.l. n. 50 del 2017, ha considerato solo l'energia da impianti eolici e non anche le altre fonti rinnovabili indicate nel citato d.m. 6 luglio 2012, pur richiamato dalla disposizione stessa.

12.1.- Ma in realtà non si rinvergono, né nel decreto legislativo n. 28 del 2011, né nelle direttive europee delle quali lo stesso costituisce attuazione, differenze significative nella considerazione delle fonti energetiche rinnovabili, la cui massima diffusione, secondo una finalità più volte evidenziata da questa Corte (sentenze n. 148 del 2019, n. 177 del 2018 e n. 275 del 2012), tali normative si propongono di incentivare.

È pertanto priva di giustificazione l'esclusione dal trattamento più favorevole contemplato dalla norma censurata per impianti che producono energia elettrica da fonti rinnovabili diverse da quelle eoliche, come quelle operanti nel settore idroelettrico, l'una e l'altra ricadenti nel catalogo del d.m. 6 luglio 2012, al quale fa riferimento la stessa disposizione censurata.



La previsione appare viepiù irragionevole alla luce della descritta evoluzione del quadro normativo di riferimento, orientata, sin dalle modifiche che hanno investito l'art. 42, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011, a partire dalle sopra richiamate leggi n. 205 del 2017 e n. 128 del 2019, culminate infine nel recente d.l. n. 76 del 2020, come convertito, a rendere maggiormente flessibili, in conformità con il principio di adeguatezza e proporzionalità, le conseguenze derivanti dalle violazioni, poste in essere dagli operatori economici, tenendo conto dell'effettiva gravità delle stesse, sì da consentire al Gestore di rigettare l'istanza di ammissione agli incentivi o dichiarare la decadenza dal relativo diritto solo nelle ipotesi di violazioni "rilevanti" di maggiore gravità e sempreché sussistano le condizioni richieste dall'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990 per l'annullamento d'ufficio. Ciò il legislatore ha costantemente fatto (nel 2017, nel 2019 e da ultimo nel 2020) senza limitare all'eolico questa nuova flessibilità della risposta "sanzionatoria", in senso lato, del Gestore, bensì facendo riferimento a tutte le fonti rinnovabili di energia disciplinate dall'art. 42 del d.lgs. n. 28 del 2011 e catalogate nel d.m. 6 luglio 2012.

Si ha quindi che - con riferimento, indistinto e non già selettivo, a tutte tali fonti rinnovabili di energia - nelle ipotesi in cui le violazioni riscontrate, pur "rilevanti", non siano gravi, il Gestore possa limitarsi ad una decurtazione degli incentivi, in una misura ricompresa tra il 10 ed il 50 per cento; decurtazione ulteriormente ridotta nel caso di spontanea "denuncia" al Gestore della violazione (che può, come nei casi esaminati, concretarsi anche in un mero errore in ordine alla data del titolo autorizzativo o concessorio, rettificato dallo stesso produttore che abbia fatto istanza di accesso ai benefici).

In questo contesto anche la *ratio* della disposizione censurata può ricondursi a una finalità comune di sostegno e promozione di tutte le forme di energia da fonti rinnovabili, sicché la testuale limitazione al solo eolico della "riammissione" agli incentivi risulta essere ingiustificatamente discriminatoria rispetto alle altre fonti rinnovabili di energia, a parità della prevista condizione che l'errata indicazione della data del titolo autorizzativo o concessorio non abbia effettivamente portato all'impianto un vantaggio in relazione alla sua posizione in graduatoria.

13.- Anche sotto l'altro indicato profilo (quello diacronico) la norma censurata viola l'art. 3 Cost., nella parte in cui limita irragionevolmente la propria portata agli impianti (eolici) iscritti nel registro dell'anno 2012.

Tale limitazione sarebbe giustificata, secondo la difesa dell'Avvocatura, in ragione di alcune discrasie o incertezze interpretative che si erano verificate in sede di prima applicazione del d.lgs. n. 28 del 2011 quanto alla data di rilascio dell'autorizzazione mediante la PAS e alla lettura del punto 2.2.7 del protocollo applicativo del Gestore del 24 agosto 2012. Ci si chiedeva, in sostanza, se dovesse a tal fine considerarsi la data di comunicazione al Comune ovvero attendere il decorso di 30 giorni dalla data di presentazione della relativa documentazione all'ente comunale competente senza che fossero intervenuti espliciti dinieghi.

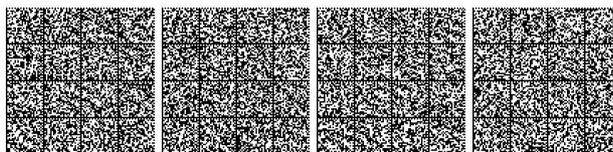
Tuttavia di questa assunta, più specifica, *ratio* della limitazione non vi è traccia nei lavori preparatori relativi alla disposizione censurata, né essa traspare dal suo dato testuale.

Invece, nel nostro ordinamento la disciplina degli impianti di produzione di energia rinnovabile continua a caratterizzarsi per la peculiare complessità, dovuta sia alle fonti normative di diversa origine che la regolano (operanti nei vari livelli di decisione: europei e nazionali, primari e secondari, e finanche devoluti alle "procedure applicative" del Gestore), sia all'impatto della messa in esercizio degli impianti sull'ambiente e sul paesaggio.

Ciò è confermato dalla circostanza che anche nei Regolamenti operativi per l'iscrizione nei registri emessi negli anni successivi al 2012 e sino all'attualità, con il «Regolamento Operativo per l'iscrizione ai Registri e alle Aste del D.M. 4 luglio 2019», pubblicato in data 30 settembre 2020, il Gestore abbia continuato a fornire chiarimenti su aspetti afferenti il perfezionamento sia dell'autorizzazione (anche in ragione delle differenti modalità attraverso le quali la stessa può essere ottenuta), sia del titolo concessorio (affrontando, tra l'altro, questioni come quelle del disciplinare di concessione e della voltura del titolo).

Appare, quindi, discriminatoria, a fronte delle permanenti difficoltà interpretative su una materia multilivello e in continua evoluzione sul piano normativo, come quella dei titoli abilitativi in questione, la limitazione della "riammissione" agli incentivi, contemplata dalla previsione censurata, solo agli impianti (eolici) che avevano richiesto l'iscrizione nel registro per l'anno 2012 (EOLN-RG2012), a parità della verificata condizione che l'errata indicazione della data del titolo autorizzativo non abbia effettivamente portato all'impianto un vantaggio in relazione alla sua posizione in graduatoria.

14.- Rispetto a quanto sinora osservato con riferimento alla violazione dell'art. 3 Cost., sotto il duplice profilo esaminato, non viene in rilievo il principio, pur ripetutamente enunciato nella giurisprudenza costituzionale, secondo cui, in presenza di norme generali e di norme derogatorie, in tanto può porsi una questione di legittimità costituzionale per violazione del principio di eguaglianza, in quanto si assuma che queste ultime, poste in relazione alle prime,



siano in contrasto con tale principio, mentre quando si adotti come *tertium comparationis* la norma derogatrice, la funzione del giudizio di legittimità costituzionale non può essere se non il ripristino della disciplina generale, ingiustificatamente derogata da quella particolare, non già l'estensione ad altri casi di quest'ultima (*ex plurimis*, sentenze n. 208 del 2019, n. 298 del 1994 e n. 383 del 1992; ordinanze n. 666 e n. 582 del 1988).

Invero, il complessivo assetto normativo descritto, e in particolare la ripetuta rimodulazione, in termini generali e non già settoriali, della prescrizione del comma 3 dell'art. 42 citato sul rigetto dell'istanza e sulla decadenza dagli incentivi in caso di violazioni "rilevanti", dimostrano che la disposizione censurata è riconducibile ad una più ampia *ratio* di sostegno della produzione di energia da fonti rinnovabili, comune a tutte quelle alle quali tale prescrizione si riferisce e non già peculiare del solo settore eolico con riferimento esclusivo al registro EOLN-RG2012.

Quindi, opera il principio, anch'esso affermato da tempo nella giurisprudenza di questa Corte, secondo cui «[i]l legislatore, [...] una volta riconosciuta l'esigenza di un'eccezione rispetto a una normativa più generale, non potrebbe, in mancanza di un giustificato motivo, esimersi dal realizzarne integralmente la *ratio*, senza per ciò stesso peccare di irrazionalità» (sentenza n. 416 del 1996).

Nel compiere tale valutazione non può del resto trascurarsi il preminente rilievo, costantemente riconosciuto dalla giurisprudenza di questa Corte, del principio della massima diffusione delle energie rinnovabili, che comporta un'esigenza di semplificazione dei procedimenti autorizzatori (sentenze n. 148 del 2019, n. 177 del 2018 e n. 275 del 2012).

15.- Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, comma 4-*sexies*, del d.lgs. n. 28 del 2011, nella parte in cui non prevede la riammissione agli incentivi in favore anche di altri impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili di cui al medesimo d.m. 6 luglio 2012, collocati utilmente nella graduatoria relativa ad altro registro informatico, a condizione che l'errata indicazione della data del titolo autorizzativo o concessorio, quale unica causa del diniego di accesso agli incentivi, non abbia effettivamente portato all'impianto alcun vantaggio in relazione alla posizione in graduatoria.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, comma 4-*sexies*, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), nella parte in cui non prevede la riammissione agli incentivi in favore anche di altri impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili di cui al medesimo decreto del Ministro dello sviluppo economico 6 luglio 2012 (Attuazione dell'art. 24 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, recante incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti a fonti rinnovabili diversi dai fotovoltaici), collocati utilmente nella graduatoria relativa ad altro registro informatico, a condizione che l'errata indicazione della data del titolo autorizzativo o concessorio, quale unica causa del diniego di accesso agli incentivi, non abbia effettivamente portato all'impianto alcun vantaggio in relazione alla loro posizione in graduatoria.*

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

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 novembre 2020.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE



## N. 238

*Sentenza 22 ottobre - 13 novembre 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Contravvenzioni in materia ambientale - Causa di estinzione del reato ai sensi dell'art. 318-septies cod. ambiente - Decorrenza - Inapplicabilità ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della Parte Sesta-bis del medesimo codice - Denunciata disparità di trattamento - Non fondatezza della questione.**

- Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 318-octies, aggiunto dall'art. 1, comma 9, della legge 22 maggio 2015, n. 68.
- Costituzione, art. 3.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Mario Rosario MORELLI;

*Giudici :* Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 318-octies del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), come aggiunto dall'art. 1, comma 9, della legge 22 maggio 2015, n. 68 (Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente), promosso dal Giudice monocratico del Tribunale ordinario di Marsala nel procedimento penale a carico di G. I. e A. B. R., con ordinanza del 23 maggio 2016, iscritta al n. 12 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2020.

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

udito nella camera di consiglio del 21 ottobre 2020 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

deliberato nella camera di consiglio del 22 ottobre 2020.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 23 maggio 2016, il Giudice monocratico del Tribunale ordinario di Marsala, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 318-octies del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nella parte in cui prevede che la causa estintiva contemplata nell'art. 318-septies cod. ambiente, non si applichi ai procedimenti penali in corso alla data di entrata in vigore della Parte Sesta-bis, introdotta nel cod. ambiente dall'art. 1, comma 9, della legge 22 maggio 2015, n. 68 (Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente).

Il rimettente riferisce di procedere nei confronti di due persone imputate del reato di cui all'art. 110 del codice penale e all'art. 256, comma 2, cod. ambiente, nell'ambito del procedimento penale iscritto al n. 853 del registro delle notizie di reato del 2013.



In particolare, dà atto che nel corso dell'udienza del 25 gennaio 2016, il difensore degli imputati ha chiesto di sollevare una questione di legittimità costituzionale, in riferimento alla violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 318-*octies* cod. ambiente.

Il rimettente espone che il difensore degli imputati, dopo aver premesso che l'art. 318-*bis* del decreto legislativo citato delinea un preciso ambito applicativo avente ad oggetto reati contravvenzionali che puniscono condotte che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale alle risorse ambientali, urbanistiche e paesaggistiche protette, ha rilevato che la fattispecie oggetto d'imputazione non riguarderebbe rifiuti pericolosi, avuto riguardo al tipo e natura degli stessi, oltre che all'assenza di un danno in termini d'impatto ambientale; e che la Parte Sesta-*bis* del codice dell'ambiente introduce chiaramente una legislazione di favore, in quanto l'adempimento delle prescrizioni estingue il reato.

Il rimettente dà atto che il difensore ha eccepito l'illegittimità costituzionale della norma di cui all'art. 318-*octies* cod. ambiente, la quale esclude dall'applicazione del suddetto beneficio le condotte rientranti nell'art. 318-*bis* del medesimo codice, per le quali sia già pendente un procedimento penale alla data di entrata in vigore della legge n. 68 del 2015 (ossia dal 29 maggio 2015). Il tenore di tale dettato normativo, a parere del difensore, contrasterebbe infatti con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., ponendosi la pendenza del procedimento penale come elemento discriminatorio rispetto a soggetti che hanno commesso l'illecito e non hanno subito l'azione penale e coloro i quali che, pur avendo commesso il reato, hanno subito l'inizio del procedimento penale e non possono dunque vedersi riconosciuta la prevista causa estintiva del reato.

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

Ciò sinteticamente premesso, il rimettente osserva come il disposto di cui all'art. 318-*octies* cod. ambiente appare evidenziare una «doppia natura», sostanziale e processuale, perché l'adempimento delle prescrizioni impartite dall'organo di vigilanza rileva sia quale causa estintiva del reato, sia come modulo di definizione alternativa del processo.

In ragione di tale natura, secondo il giudice *a quo*, appare irragionevole la preclusione dell'accesso alla suddetta causa estintiva per gli imputati che - pur in possesso dei requisiti soggettivi e oggettivi richiesti dalla legge - si siano trovati al momento dell'entrata in vigore della disciplina in una fase processuale più avanzata rispetto a quella contemplata nell'art. 318-*octies* cod. ambiente.

Il rimettente rileva, pertanto, che tale soluzione, pur nell'esercizio dell'ampia discrezionalità del legislatore, deroga ingiustificatamente al principio di retroattività della *lex mitior*, incidendo in peius sul diritto di difesa e sul diritto di uguaglianza.

La mancata possibilità di procedere agli «adempimenti di bonifica» di cui all'art. 318-*septies* cod. ambiente, da parte degli imputati che, alla data di entrata in vigore della legge n. 68 del 2015, si trovino in una fase processuale avanzata, quale è quella che si instaura a seguito dell'esercizio dell'azione penale, si risolverebbe nella impossibilità di beneficiare di una pronuncia di estinzione di reato, per il mero fatto dell'avvenuto esercizio dell'azione penale, in violazione dell'art. 2, quarto comma, cod. pen.

Secondo il rimettente, rispetto a tale scelta legislativa si imporrebbe «una verifica di legittimità costituzionale, sotto il profilo della ragionevolezza, con riferimento all'oggettivo differente trattamento sostanziale-sanzionatorio di soggetti che - pur versando nelle medesime condizioni - si trovino in diversi momenti del processo penale».

2.- Con atto depositato in data 2 marzo 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel presente giudizio di legittimità costituzionale chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, manifestamente infondata.

La difesa dello Stato dà atto che l'art. 318-*octies* cod. ambiente, nel disporre che «le norme della presente parte non si applicano ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della medesima parte», debba interpretarsi nel senso che lo sbarramento temporale sia costituito dall'iscrizione del «procedimento» nel registro delle notizie di reato ex art. 335 del codice di procedura penale, atteso l'utilizzo della locuzione «procedimenti in corso» in luogo di quella di «giudizi in corso».

Al riguardo, rileva che l'art. 318-*octies* cod. ambiente è inserito nella Parte Sesta-*bis* cod. ambiente, intitolata «Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale», la quale prevede apposite prescrizioni da impartire al contravventore, il cui adempimento nel termine indicato, seguito dal pagamento di una determinata somma di denaro, pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione, estingue il reato, con conseguente richiesta di archiviazione da parte del pubblico ministero.



La difesa statale rileva, altresì, che l'adempimento in un tempo superiore a quello indicato dalla prescrizione, ma comunque congruo, ovvero l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione, con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza, sono valutati ai fini dell'applicazione dell'art. 162-*bis* cod. pen. In tal caso, la somma da versare è ridotta alla metà del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa. Inoltre, il procedimento penale è sospeso fino a quando il PM riceve notizia dell'adempimento o del mancato adempimento delle prescrizioni imposte.

Alla luce di tale premessa, il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce, in primo luogo, l'inammissibilità della questione per non avere il giudice rimettente motivato in ordine alla rilevanza di essa rispetto al giudizio in corso. In particolare, l'ordinanza di remissione non specificherebbe in quale fase si trovasse il procedimento al momento dell'entrata in vigore della normativa censurata.

Né da essa risulterebbe la fattispecie concreta, in relazione alla quale il rimettente procede, che, ai fini dell'applicabilità della disciplina in esame, deve integrare un reato contravvenzionale che non abbia cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette. Inoltre, l'ordinanza di remissione nulla affermerebbe in ordine alla possibilità di imporre utilmente apposite prescrizioni, al fine di consentire gli adempimenti di bonifica.

Infine, la carente descrizione della vicenda processuale impedirebbe di conoscere il livello di istruttoria al quale è giunto il processo penale in corso.

Nel merito, la questione sarebbe, in ogni caso, manifestamente infondata. Al riguardo, la difesa statale evidenzia come l'invocato principio della retroattività della *lex mitior* non goda di copertura costituzionale, potendo soccombere dinanzi ad altri principi, di rilevanza costituzionale, quali la certezza dei rapporti esauriti ed il principio dell'economia processuale.

In proposito rileva che nella sentenza n. 72 del 2008, la Corte costituzionale ha riconosciuto la legittimità costituzionale di una disposizione di legge che, in ragione del grado processuale raggiunto, precludeva l'applicazione di una nuova più favorevole disciplina in tema di prescrizione, anch'essa causa di estinzione del reato, come quella prevista dall'art. 318-*septies* cod. ambiente. E, inoltre, evidenzia che nella sentenza n. 215 del 2008, la Corte ha ribadito che «la modifica mitigatrice della legge penale e, ancor di più, l'abolitio criminis [...] devono riverberarsi anche a vantaggio di coloro che hanno posto in essere la condotta in un momento anteriore, salvo che, in senso opposto, ricorra una sufficiente ragione giustificativa».

Ciò precisato, ad avviso dell'Avvocatura, nella fattispecie in esame la «ragione giustificativa» del disposto dell'art. 318-*octies* cod. ambiente, risiederebbe nell'esigenza di non disperdere le attività processuali compiute e di non rendere vano l'impiego di quelle risorse umane e strumentali che sono state in concreto destinate all'avvio del procedimento in corso.

Pertanto, nel caso in esame, la deroga al principio di retroattività della *lex mitior* sarebbe giustificata dallo stadio avanzato del processo.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 23 maggio 2016, il Giudice monocratico del Tribunale ordinario di Marsala ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 318-*octies* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nella parte in cui prevede che la causa estintiva del reato, contemplata nel precedente art. 318-*septies*, non si applichi ai procedimenti penali in corso alla data di entrata in vigore della Parte Sesta-*bis*, introdotta nel cod. ambiente, dall'art. 1, comma 9, della legge 22 maggio 2015, n. 68 (Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente).

Il giudice rimettente sospetta la violazione dell'art. 3 Cost., in quanto la norma censurata dispone, irragionevolmente, l'irretroattività della *lex mitior*, determinando un differente trattamento sostanziale e sanzionatorio nei confronti di soggetti che, pur versando nelle medesime condizioni, siano già stati destinatari dell'esercizio dell'azione penale al momento dell'entrata in vigore della nuova disciplina, rispetto a coloro nei cui confronti non sia stata ancora esercitata l'azione penale.

2.- In via preliminare, deve considerarsi che l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità della questione per non avere il rimettente specificato in quale fase si trovasse il procedimento al momento dell'entrata in vigore della normativa censurata e per non avere descritto la specifica fattispecie concreta oggetto del giudizio *a quo*; ed ancora, per non essersi il rimettente soffermato sulla possibilità di imporre utilmente specifiche prescrizioni al fine di consentire gli adempimenti di bonifica.



Le eccezioni non sono fondate.

Vero è che l'ordinanza di rimessione si limita ad indicare che l'imputato è stato tratto a giudizio per il reato contravvenzionale di cui agli artt. 110 del codice penale e 256, comma 2, cod. ambiente, ma il dubbio di legittimità costituzionale investe, unicamente, la norma transitoria che esclude l'applicabilità della causa estintiva, di cui all'art. 318-*septies* cod. ambiente, ai procedimenti che si trovano nella fase processuale pendente innanzi al rimettente, ovvero nella fase del processo.

Non di meno, il giudice *a quo* ha, invero, dato atto di procedere in relazione a una fattispecie penale rientrante nel novero degli illeciti contravvenzionali cui sarebbe applicabile la normativa in esame; e, inoltre, dal numero e dall'anno del registro generale del tribunale indicati nell'ordinanza (r.g. Trib. n. 853 del 2013), risulta chiaramente che al momento dell'entrata in vigore della legge n. 68 del 2015 (29 maggio 2015), il procedimento già pendesse innanzi al giudice rimettente.

In tali termini, dunque, non sono riscontrabili lacune argomentative relative a elementi necessari per la valutazione della rilevanza della questione sollevata, in quanto l'ordinanza di rimessione possiede i requisiti, sia pure minimi, per affermare l'applicabilità, nel giudizio principale della disposizione censurata (sentenze n. 127 del 2017 e n. 23 del 2011; ordinanza n. 314 del 2011).

3.- Passando al merito, deve considerarsi che la legge n. 68 del 2015 - che ha innovato significativamente la tutela penale dell'ambiente, in particolare introducendo nel libro secondo del codice penale, il nuovo Titolo VI bis, rubricato «Dei delitti contro l'ambiente» - è inoltre intervenuta, in particolare, sul versante dei reati contravvenzionali previsti nel codice dell'ambiente, introducendo la Parte Sesta-*bis* (Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale), recante gli artt. da 318-*bis* a 318-*octies*.

Tali disposizioni, innovative, prevedono una speciale procedura estintiva del reato, di cui il contravventore può beneficiare se elimina gli effetti della propria condotta o se ripristina lo stato dei luoghi esistente prima dell'offesa, provvedendo anche al pagamento di una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa.

In particolare - con riferimento alle fattispecie contravvenzionali previste dal medesimo codice dell'ambiente che non abbiano cagionato né danno, né pericolo concreto e attuale alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette (art. 318-*bis*) - è previsto (art. 318-*ter*) che l'organo di vigilanza con funzioni di polizia giudiziaria, o la stessa polizia giudiziaria, «allo scopo di eliminare la contravvenzione accertata», impartisce al contravventore «un'apposita prescrizione asseverata tecnicamente dall'ente specializzato competente nella materia trattata» e fissa un termine per la regolarizzazione «non superiore al tempo tecnicamente necessario». Con la prescrizione «l'organo accertatore può imporre specifiche misure atte a far cessare situazioni di pericolo ovvero la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose».

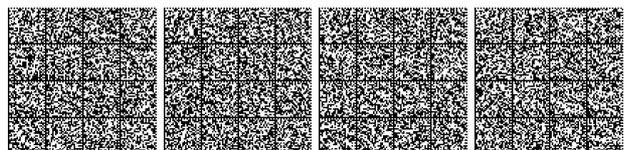
Nello stesso tempo l'organo accertatore riferisce comunque la notizia di reato relativa alla contravvenzione al pubblico ministero, ma il procedimento per la contravvenzione è sospeso dal momento dell'iscrizione della notizia di reato nel registro di cui all'art. 335 del codice di procedura penale, fino al momento in cui il PM riceve comunicazione dell'adempimento o dell'inadempimento della prescrizione (art. 318-*sexies* cod. ambiente).

Il fulcro di questa procedura è imperniato sulla disposizione di cui all'art. 318-*quater* cod. ambiente, che prevede che entro 60 giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione, l'organo accertatore verifica se la violazione è stata eliminata nel termine e con le modalità indicati nella prescrizione stessa (comma 1).

Qualora la verifica abbia esito positivo il contravventore è ammesso alla cosiddetta oblazione amministrativa, ossia «a pagare in sede amministrativa, nel termine di trenta giorni, una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa» (comma 2).

Se la verifica ha, invece, esito negativo «l'organo accertatore ne dà comunicazione al pubblico ministero e al contravventore entro novanta giorni dalla scadenza del termine fissato nella stessa prescrizione» (comma 3).

Mentre tale ultima ipotesi determina la ripresa del procedimento penale, la positiva verifica dell'adempimento delle prescrizioni può portare all'estinzione della contravvenzione. Infatti, l'art. 318-*septies* cod. ambiente stabilisce che «[l]a contravvenzione si estingue se il contravventore adempie alla prescrizione impartita dall'organo di vigilanza nel termine ivi fissato e provvede al pagamento previsto dall'articolo 318-*quater*, comma 2». In tal caso, il PM richiede l'archiviazione del procedimento.



È anche prevista un'evenienza ulteriore - quella dell'adempimento tardivo o con modalità diverse - che si ha quando il contravventore adempie «in un tempo superiore a quello indicato dalla prescrizione, e che comunque risulta congruo a norma dell'art. 318-*quater*, comma 1», oppure nell'ipotesi della «eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza» (art. 318-*septies*, comma 3). In tale evenienza, aggiunge il comma 3 dell'art. 318-*septies*, l'adempimento tardivo o con modalità diverse «sono valutati ai fini dell'applicazione dell'art. 162-*bis* del codice penale. In tal caso, la somma da versare è ridotta alla metà del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa».

4.- In questo contesto si colloca la disposizione censurata (art. 318-*octies*) che stabilisce: «Le norme della presente parte non si applicano ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della medesima parte».

Va subito rilevato, quanto alla portata dell'espressione «procedimenti in corso», che tale locuzione sembrerebbe stabilire - come ritiene l'Avvocatura - che la causa estintiva in esame debba applicarsi soltanto alle contravvenzioni per le quali non sia avvenuta neppure l'iscrizione nel registro delle notizie di reato, alla data di entrata in vigore della legge; con l'iscrizione della notizia di reato nel registro di cui all'art. 335 cod. proc. pen. ha, infatti, inizio il procedimento penale.

In realtà, plausibilmente - e correttamente secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione in esame - il giudice rimettente ritiene che la locuzione «procedimenti in corso» faccia riferimento ai processi già iniziati, sì che la nuova normativa trova applicazione anche ai procedimenti pendenti nella fase delle indagini preliminari alla data di entrata in vigore della Parte Sesta-*bis* del codice dell'ambiente, in relazione ai quali non è stata ancora esercitata l'azione penale.

L'individuazione del discrimine temporale di applicabilità della procedura estintiva nel momento dell'esercizio dell'azione penale - e non già dell'iscrizione della notizia di reato nell'apposito registro - è coerente con la *ratio* di tale nuova normativa che, da una parte, mira ad assicurare una maggiore tutela dell'ambiente, favorendo la condotta ripristinatoria di chi abbia violato le norme del codice ponendo in essere una condotta prevista come reato contravvenzionale; e, dall'altra, persegue una finalità deflattiva, perché con la possibilità dell'oblazione amministrativa prima dell'esercizio dell'azione penale il processo non ha neppure inizio.

Infatti, l'applicazione della procedura speciale ai procedimenti pendenti nella fase delle indagini preliminari, determina, senz'altro, l'alleggerimento del carico giudiziario, in conformità all'intento altresì deflattivo della specifica disciplina di cui alla Parte Sesta-*bis* del codice dell'ambiente, come già riconosciuto da questa Corte (sentenza n. 76 del 2019).

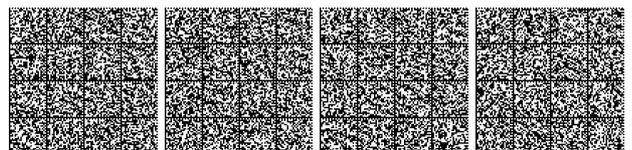
È sul presupposto di tale interpretazione che il giudice rimettente chiede una pronuncia di illegittimità costituzionale, al fine di estendere l'ambito di applicazione di tale più favorevole disciplina ai procedimenti - quale quello *a quo* - che, nella fase transitoria della sua iniziale applicazione alla data di entrata in vigore (29 maggio 2015), si trovavano in una più avanzata fase del processo, ossia dopo l'esercizio dell'azione penale.

5.- La questione di costituzionalità non è, però, fondata.

6.- Le (sopra richiamate) disposizioni sulla cosiddetta oblazione amministrativa ambientale, in quanto consentono l'estinzione del reato prima che il processo abbia inizio con l'esercizio dell'azione penale, hanno anche una chiara valenza sostanziale, oltre che processuale, e costituiscono quindi «disposizioni [...] più favorevoli al reo», rilevanti nel regime ordinario della successione delle leggi penali nel tempo (art. 2, quarto comma, cod. pen.).

Ciò chiama in causa il principio di retroattività della *lex mitior*, avendo questa Corte (sentenza n. 236 del 2011) affermato che «[l']ambito di operatività del principio di retroattività *in mitius* non deve essere limitato alle sole disposizioni concernenti la misura della pena, ma va esteso a tutte le norme sostanziali che, pur riguardando profili diversi dalla sanzione in senso stretto, incidono sul complessivo trattamento riservato al reo». Il principio non si riferisce, dunque, soltanto a quelle norme che concernono in senso stretto la pena, ma anche a quelle disposizioni che incidono su discipline penali di natura sostanziale (sentenza n. 393 del 2006; in tal senso anche le sentenze n. 455, n. 85 e n. 72 del 1998; ordinanze n. 317 del 2000, n. 288 e n. 51 del 1999, n. 219 del 1997, n. 294 e n. 137 del 1996).

Inoltre, è costante la giurisprudenza di questa Corte nell'affermare che il principio della retroattività della *lex mitior* in materia penale non è riconducibile alla sfera di tutela dell'art. 25, secondo comma, Cost., secondo cui «[n]essuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso». Si è, infatti, ritenuto che «tale principio deve, invero, essere interpretato nel senso di vietare l'applicazione retroattiva delle sole leggi penali che stabiliscano nuove incriminazioni, ovvero che aggravino il trattamento sanzionatorio già previsto per un reato, non ostando così a una possibile applicazione retroattiva di leggi che, all'opposto, aboliscano precedenti incriminazioni ovvero attenuino il trattamento sanzionatorio già previsto per un reato» (sentenze n. 63 del 2019; nello stesso senso, sentenze n. 236 del 2011, n. 215 del 2008 e n. 393 del 2006).



L'applicazione retroattiva della legge favorevole - ha precisato ancora questa Corte (sentenza n. 63 del 2019) - non è, quindi, imposta dall'art. 25, secondo comma, Cost., «la cui *ratio* immediata è [...] quella di tutelare la libertà di autodeterminazione individuale, garantendo al singolo di non essere sorpreso dall'inflizione di una sanzione penale per lui non prevedibile al momento della commissione del fatto. Una simile garanzia non è posta in discussione dall'applicazione di una norma penale, pur più gravosa di quelle entrate in vigore successivamente, che era comunque in vigore al momento del fatto: e ciò “per l'ovvia ragione che, nel caso considerato, la *lex mitior* sopravviene alla commissione del fatto, al quale l'autore si era liberamente autodeterminato sulla base del pregresso (e per lui meno favorevole) panorama normativo” (sentenza n. 394 del 2006)».

Il fondamento costituzionale è invece da rinvenire nel principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., «che impone, in linea di massima, di equiparare il trattamento sanzionatorio dei medesimi fatti, a prescindere dalla circostanza che essi siano stati commessi prima o dopo l'entrata in vigore della norma che ha disposto l'abolitio criminis o la modifica mitigatrice» (sentenza n. 394 del 2006).

7.- Da ciò consegue anche che, mentre, l'irretroattività in peius della legge penale costituisce un «valore assoluto e inderogabile», la regola della retroattività *in mitius* della legge penale medesima «è suscettibile di limitazioni e deroghe legittime sul piano costituzionale, ove sorrette da giustificazioni oggettivamente ragionevoli» (sentenza n. 236 del 2011).

Quanto «[a]l criterio di valutazione della legittimità costituzionale delle deroghe al principio di retroattività della legge favorevole», deve ribadirsi che tale principio può essere sacrificato da una legge ordinaria solo in favore di interessi di analogo rilievo, con la conseguenza che la scelta di derogare alla retroattività di una norma più favorevole «deve superare un vaglio positivo di ragionevolezza, non essendo a tal fine sufficiente che la norma derogatoria non sia manifestamente irragionevole» (sentenza n. 393 del 2006).

Anche nella sentenza n. 236 del 2011 questa Corte, in seguito alla pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenza 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia, ha affermato che «il principio di retroattività *in mitius* attraverso l'art. 117, primo comma, Cost., ha acquistato un nuovo fondamento con l'interposizione dell'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo»; ma ben può il legislatore «introdurre deroghe o limitazioni alla sua operatività, quando siano sorrette da una valida giustificazione».

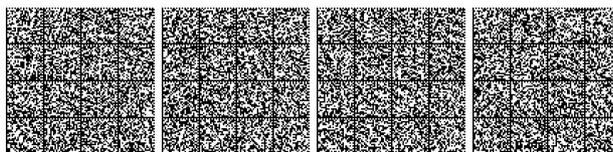
8.- Alla stregua di siffatti criteri di giudizio, possono rinvenirsi, nella disciplina transitoria contenuta nella norma censurata, ragioni idonee a giustificare la inapplicabilità della nuova disciplina in esame - e segnatamente della speciale causa estintiva del reato di cui all'art. 318-*septies* cod. ambiente - ai procedimenti in relazione ai quali sia già stata esercitata l'azione penale alla data della sua entrata in vigore.

L'evidenziato profilo sostanziale della nuova normativa si innesta indissolubilmente sulla complessiva disciplina procedimentale, cadenzata diacronicamente nel momento in cui l'organo di vigilanza o la polizia giudiziaria impartiscono al contravventore le prescrizioni di ripristino dell'integrità ambientale; poi in quello della verifica e del controllo dell'adempimento; e, infine, in quello dell'ammissione alla speciale oblazione amministrativa ambientale e del pagamento della somma così determinata.

Solo all'esito di tutto ciò il reato si estingue (art. 318-*septies*), sicché questa “disposizione più favorevole”, ai sensi dell'art. 2, quarto comma, cod. pen., presuppone necessariamente l'applicabilità delle altre disposizioni procedurali (artt. 318-*bis* e seguenti), le quali a loro volta sono strutturalmente e logicamente condizionate al fatto che l'azione penale non sia stata già esercitata e che si versi invece nella fase delle indagini preliminari, non essendo ipotizzabile una regressione in tale fase.

Del resto, tali disposizioni hanno accolto in modo pressoché integrale il modello di estinzione delle contravvenzioni previsto dal decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758 (Modificazioni alla disciplina sanzionatoria in materia di lavoro), anche quanto alla norma transitoria, di cui all'art. 25, comma 2, cod. ambiente, di contenuto identico a quello oggetto delle odierne censure.

Con specifico riferimento a tale disposizione, questa Corte (ordinanze n. 460 del 1999, n. 415 e n. 121 del 1998) ha affermato che «è assolutamente pacifico che la nuova disciplina dell'estinzione del reato, contenuta nel capo II del d.lgs. n. 758 del 1994, è costruita in guisa tale da operare solo all'interno della fase delle indagini preliminari, essendo finalizzata - in caso di adempimento alla prescrizione impartita dall'organo di vigilanza e di pagamento in via amministrativa di una somma pari al quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa - alla richiesta di archiviazione per estinzione del reato da parte del pubblico ministero (artt. 21-24) e, quindi, ad evitare l'esercizio dell'azione penale».



Tali considerazioni possono valere anche con riferimento alla presente questione di legittimità costituzionale.

L'articolata procedura messa in campo per gli illeciti contravvenzionali previsti nel codice dell'ambiente dalla legge di riforma del 2015, assegna fondamentale e preminente rilievo alle prescrizioni imposte dall'organo competente, le quali sono impartite subito dopo l'accertamento del reato contravvenzionale in danno dell'ambiente e devono essere adempiute nei termini come esattamente fissati dallo stesso organo accertatore.

Il meccanismo delineato - che vede il PM intervenire alla fine, alternativamente per chiedere l'archiviazione per estinzione del reato ove il contravventore abbia adempiuto alle prescrizioni e versato la somma a titolo di oblazione in sede amministrativa, oppure, in caso di inadempimento, per riprendere le indagini - si colloca necessariamente nella fase delle indagini preliminari.

È questa necessaria collocazione che assicura la realizzazione della finalità dell'istituto.

La previsione della speciale oblazione amministrativa ambientale mira infatti da una parte ad assicurare, nell'immediatezza dell'accertamento della commissione dell'illecito, il ripristino della situazione ambientale alterata, ponendo tale onere a carico del contravventore. Ed al contempo è orientata a perseguire un effetto deflattivo perché la definizione del procedimento in sede amministrativa evita la celebrazione del processo, destinato a chiudersi con un decreto di archiviazione, qualora le prescrizioni e il pagamento siano stati adempiuti.

Per tale ragione la mancata applicazione della più favorevole disposizione di cui all'art. 318-*septies* cod. ambiente ai procedimenti in relazione ai quali sia già stata esercitata l'azione penale alla data di entrata in vigore della disposizione stessa è pienamente ragionevole, non potendosi ipotizzare - senza smentire le ragioni di speditezza processuale alle quali anche è ispirata la norma - una regressione del processo alla fase delle indagini preliminari al solo fine di attivare il meccanismo premiale suddetto con l'indicazione, ora per allora, di prescrizioni ad opera dell'organo di vigilanza o della polizia giudiziaria.

Del resto, il contravventore che comunque abbia eliminato le conseguenze dannose o pericolose del reato può avere comunque accesso all'oblazione prevista dall'art. 162-*bis* cod. pen.

9.- In conclusione, deve ritenersi che l'art. 318-*octies* cod. ambiente, nella parte in cui prevede che la causa estintiva contemplata nel precedente art. 318-*septies* non si applichi ai procedimenti penali per i quali sia stata esercitata l'azione penale alla data di entrata in vigore della Parte Sesta-*bis* del medesimo codice, non si pone in contrasto con l'art. 3 Cost.

La questione sollevata dal Giudice monocratico del Tribunale di Marsala, va dichiarata, pertanto, non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 318-*octies* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Giudice monocratico del Tribunale ordinario di Marsala, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

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

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 novembre 2020.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE



## N. 239

*Sentenza 22 ottobre - 17 novembre 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Personale inquadrato nei ruoli del Servizio sanitario nazionale (SSN) - Servizio prestato in regime convenzionale prima dell'immissione in ruolo - Estensione, con norma di interpretazione autentica, della copertura da contribuzione INPDAP - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di previdenza sociale - Illegittimità costituzionale.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Specialisti ambulatoriali - Estensione di normativa previdenziale dichiarata costituzionalmente illegittima - Illegittimità costituzionale consequenziale parziale.**

- Legge della Regione Puglia 23 dicembre 2008, n. 45, art. 17; legge della Regione Puglia 9 agosto 2006, n. 26, art. 6, comma 5, come sostituito dall'art. 24 della legge regionale 16 aprile 2007, n. 10; legge della Regione Puglia 27 novembre 2009, n. 27, art. 3
- Costituzione, artt. 3, 81, 117, secondo comma, lettere *l)* ed *o)*.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Mario Rosario MORELLI;

*Giudici :* Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Regione Puglia 23 dicembre 2008, n. 45 (Norme in materia sanitaria) e dell'art. 6, comma 5, della legge della Regione Puglia 9 agosto 2006, n. 26 (Interventi in materia sanitaria), come sostituito dall'art. 24 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia), promosso dal Tribunale ordinario di Lecce, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento instaurato da A. S. contro l'Azienda unità sanitaria locale (AUSL) LE/1 - oggi ASL di Lecce - e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 10 settembre 2019, iscritta al numero 236 del registro ordinanze 2019, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione dell'INPS;

udito nell'udienza pubblica del 21 ottobre 2020 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

udito l'avvocato Lelio Maritato per l'INPS;

deliberato nella camera di consiglio del 22 ottobre 2020.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 10 settembre 2019, iscritta al numero 236 del registro ordinanze 2019, il Tribunale ordinario di Lecce, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 81 e 117, secondo comma, lettere *l*) e *o*), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Regione Puglia 23 dicembre 2008, n. 45 (Norme in materia sanitaria) e dell'art. 6, comma 5, della legge della Regione Puglia 9 agosto 2006, n. 26 (Interventi in materia sanitaria), come sostituito dall'art. 24 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia).

1.1.- Il rimettente espone di dover decidere il ricorso di A. S., volto a ottenere il riconoscimento del periodo di servizio prestato in convenzione presso il Servizio per le Tossicodipendenze (SERT) della Azienda sanitaria locale (ASL) di Lecce dal 16 ottobre 1990 al 31 gennaio 2001 e la condanna della ASL a regolarizzarne la posizione assicurativa.

La parte ricorrente ha tempestivamente riassunto il giudizio, dopo che la Corte d'appello di Lecce, con sentenza 13 marzo 2019, n. 204, ha affermato la giurisdizione del giudice ordinario, negata, invece, dal rimettente, a favore del giudice contabile, con sentenza 1° aprile 2016, n. 1311.

Il giudice *a quo* evidenzia di dover applicare l'art. 17 della legge reg. Puglia n. 45 del 2008, che impone di coprire con «contribuzione INPDAP» il servizio prestato in regime convenzionale, prima dell'immissione in ruolo, dal personale dipendente inquadrato nei ruoli del Servizio sanitario nazionale ai sensi della legge 18 febbraio 1999, n. 45 (Disposizioni per il Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga e in materia di personale dei Servizi per le tossicodipendenze).

In punto di rilevanza, il rimettente argomenta che la disposizione censurata, contraddistinta da un chiaro tenore testuale, incompatibile con «un'interpretazione conforme a Costituzione», condurrebbe all'accoglimento del ricorso.

A sostegno della rilevanza, il rimettente osserva, inoltre, che non sarebbero fondate le eccezioni di prescrizione e di carenza di legittimazione passiva.

Il diritto della parte ricorrente sarebbe sorto solo con la legge reg. Puglia n. 45 del 2008, che recherebbe una «disciplina innovativa» e non una mera interpretazione autentica dell'art. 6, comma 5, della legge reg. Puglia n. 26 del 2006. La prescrizione quinquennale non sarebbe dunque già maturata al momento della proposizione del ricorso (maggio 2013).

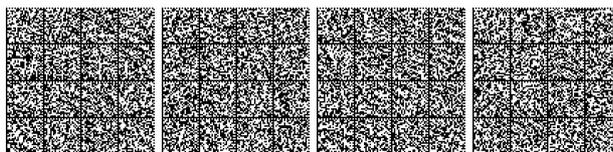
Quanto alla pur contestata legittimazione passiva della ASL e dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), essa non potrebbe essere negata, in quanto entrambi i soggetti evocati in giudizio sarebbero tenuti all'adempimento dell'obbligo contributivo.

1.2.- In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente evidenzia che le disposizioni censurate, nell'imporre il versamento della contribuzione INPDAP per «periodi precedenti l'immissione in ruolo e svolti a titolo di rapporto in convenzione», si porrebbero in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *o*), Cost., in quanto lesive della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della previdenza sociale. Il legislatore regionale avrebbe equiparato in maniera indebita personale in convenzione e personale di ruolo, «creando un genere di rapporto previdenziale estraneo all'ordinamento ed esulando dalle proprie competenze legislative» e avrebbe così delineato un regime previdenziale «retroattivo e derogatorio».

Sarebbe violata anche la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera *l*, Cost.), che include la disciplina dei rapporti di impiego dei dipendenti delle Regioni. Ad avviso del rimettente, la disciplina previdenziale dettata dalle disposizioni censurate si correlerebbe alla «parimenti incostituzionale disciplina sullo status giuridico» dei dipendenti in regime di convenzione, indebitamente assimilati, con efficacia retroattiva, ai dipendenti di ruolo, e interverrebbe «a creare una categoria ibrida di dipendente pubblico che non trova legittimazione nel dettato costituzionale». La disciplina previdenziale istituirebbe «un particolare tipo di dipendente in convenzione che all'atto dell'inquadramento ha mutuato, retroattivamente, i diritti propri dello status che è andato ad acquisire» e non troverebbe alcun riscontro nelle previsioni dell'art. 2, commi 3 e 4, della legge n. 45 del 1999, che non contiene alcuna deroga «alla disciplina dell'accesso nel pubblico impiego».

Il rimettente denuncia, inoltre, la violazione dell'art. 3 Cost., in quanto le disposizioni censurate introdurrebbero «una disciplina geograficamente limitata e adottata in assenza di qualsiasi motivazione rispetto alla sua portata», volta a creare «un regime previdenziale privilegiato per i soggetti che sono stati stabilizzati presso strutture sanitarie della Regione Puglia».

Sarebbe violato anche l'art. 81 Cost.: la normativa regionale in esame imporrebbe «un aggravio di spesa pubblica attraverso un'operazione legislativa esulante dalla propria sfera di competenza».



2.- Con atto depositato il 21 gennaio 2020, si è costituito in giudizio l'INPS, chiedendo di accogliere le questioni sollevate dal Tribunale di Lecce.

L'art. 17 della legge reg. Puglia n. 45 del 2008, «nell'introdurre una contribuzione previdenziale Inpdap (ora Inps)», inciderebbe sulla «materia della previdenza sociale, riservata in via esclusiva alla legislazione statale», in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost.

In contrasto con l'art. 3 Cost., la disposizione citata disciplinerebbe «in modo differente fattispecie del tutto identiche, creando una immotivata ed inaccettabile disparità di trattamento».

La disposizione in esame avrebbe violato anche l'art. 81 Cost., poiché avrebbe determinato «un aggravio di spesa pubblica sulla base di una iniziativa legislativa intrapresa dalla Regione Puglia al di fuori delle sue attribuzioni».

2.1.- In prossimità dell'udienza, l'INPS ha depositato una memoria illustrativa per ribadire le conclusioni già rassegnate.

L'INPS ha evidenziato che «la disciplina previdenziale applicabile al personale immesso nei ruoli delle strutture sanitarie» prevede un obbligo di iscrizione alla Cassa pensione dipendenti enti locali (CPDEL) e alla Cassa pensioni sanitari (CPS) solo «per i dipendenti di ruolo». L'estensione di tale disciplina anche al personale in regime convenzionale, inquadrato nei ruoli del Servizio sanitario nazionale, sarebbe lesiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della previdenza (art. 117, secondo comma, lettera o, Cost.).

La disciplina regionale, istituendo «una illegittima equiparazione tra il personale in convenzione e personale dipendente di una pubblica amministrazione», invaderebbe anche la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», che include «la disciplina del rapporto lavorativo dell'impiego pubblico privatizzato».

L'INPS ribadisce anche la violazione degli artt. 3 e 81 Cost. e osserva che, con la legge della Regione Puglia 27 novembre 2009, n. 27 (Servizio sanitario regionale - Assunzioni e dotazioni organiche), la regola prevista dalla previsione censurata è stata estesa anche agli specialisti ambulatoriali.

3.- Il Presidente della Giunta regionale non è intervenuto in giudizio.

All'udienza del 21 ottobre 2020, la parte costituita ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate negli scritti difensivi.

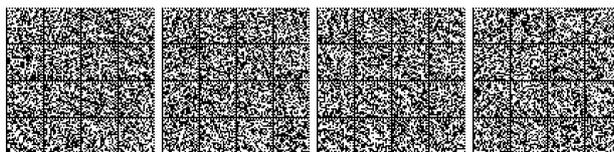
### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale ordinario di Lecce, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 236 del 2019), dubita della legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Regione Puglia 23 dicembre 2008, n. 45 (Norme in materia sanitaria) e dell'art. 6, comma 5, della legge della Regione Puglia 9 agosto 2006, n. 26 (Interventi in materia sanitaria), come sostituito dall'art. 24 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia).

1.1.- Le disposizioni in esame intersecano l'evoluzione della normativa statale sui Servizi per le tossicodipendenze. Al fine di salvaguardarne la funzionalità, l'art. 2, comma 3, della legge 18 febbraio 1999, n. 45 (Disposizioni per il Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga e in materia di personale dei Servizi per le tossicodipendenze) ha provveduto a inserire nei ruoli delle aziende sanitarie - mediante concorsi per titoli - il personale specializzato, che già aveva maturato i necessari titoli di esperienza e di professionalità in virtù di un pregresso rapporto di incarico o in regime di convenzione con l'amministrazione.

Il legislatore regionale, con la prima delle disposizioni censurate, sancisce che il servizio prestato in regime convenzionale, prima dell'immissione in ruolo, dal personale dipendente inquadrato nei ruoli del Servizio sanitario nazionale ai sensi della legge n. 45 del 1999 sia coperto «da contribuzione INPDAP, alla stessa stregua del personale dipendente».

La normativa citata si prefigge di interpretare l'art. 6, comma 5, della legge reg. Puglia n. 26 del 2006, nella versione modificata dall'art. 24 della legge reg. Puglia n. 10 del 2007, che così dispone: «Per il conseguimento di omogeneità di trattamento tra le varie figure professionali, al personale dipendente inquadrato nei ruoli del SSN ai sensi della legge 18 febbraio 1999, n. 45 (Disposizioni per il Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga e in materia di personale dei Servizi per le tossicodipendenze), ai fini giuridici, economici e previdenziali viene riconosciuta l'anzianità del servizio prestato in regime convenzionale con riferimento all'orario settimanale svolto, secondo i criteri stabiliti nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 marzo 2001 (Criteri per la valutazione, ai fini dell'in-



quadramento nei ruoli della dirigenza sanitaria, del servizio prestato dagli specialisti ambulatoriali, medici e delle altre professionalità sanitarie, dai medici della guardia medica, dell'emergenza territoriale e della medicina dei servizi in regime convenzionale) e con effetti retroattivi».

Nella versione antecedente alle innovazioni recate dall'art. 24 della legge reg. Puglia n. 10 del 2007, l'art. 6, comma 5, della legge reg. Puglia n. 26 del 2006 stabiliva che, per il conseguimento di omogeneità di trattamento tra le varie figure professionali, al personale dipendente inquadrato nei ruoli del Servizio sanitario nazionale ai sensi della legge n. 45 del 1999, fosse riconosciuta «ai fini giuridici ed economici» l'anzianità di servizio prestato in regime convenzionale con riferimento all'orario settimanale svolto.

L'art. 24 della legge reg. Puglia n. 10 del 2007 puntualizza che l'anzianità di servizio è riconosciuta anche ai fini previdenziali e con effetti retroattivi e identifica nelle disposizioni del d.P.C.m. 8 marzo 2001 i criteri per l'equiparazione delle anzianità di servizio maturate nell'ambito delle diverse esperienze professionali.

L'art. 17 della legge reg. Puglia n. 45 del 2008, al fine di fugare i dubbi interpretativi, disciplina l'aspetto previdenziale del servizio prestato in regime convenzionale prima dell'immissione nei ruoli del Servizio sanitario nazionale e, nel regolare la tipologia di contribuzione dovuta, assimila il precedente rapporto in convenzione al rapporto di ruolo successivamente instaurato.

1.2.- Dal combinarsi della legge di interpretazione autentica e della disposizione interpretata si desume tale assimilazione, che il rimettente sospetta di illegittimità costituzionale.

1.2.1.- Le disposizioni impugnate, nell'imporre il versamento della contribuzione INPDAP per «periodi precedenti l'immissione in ruolo e svolti a titolo di rapporto in convenzione», si porrebbero anzitutto in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera o), della Costituzione. Esse sarebbero lesive della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della previdenza sociale, in quanto determinerebbero una indebita equiparazione del personale in convenzione al personale di ruolo, creando, con efficacia retroattiva, «un genere di rapporto previdenziale estraneo all'ordinamento ed esulando dalle proprie competenze legislative».

1.2.2.- Sarebbe violata anche la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), riguardante la disciplina dei rapporti di impiego dei dipendenti delle Regioni. Il rimettente assume che la disciplina dettata dalle disposizioni censurate rispecchi la «parimenti incostituzionale disciplina sullo status giuridico» dei dipendenti in regime di convenzione, indebitamente assimilati, con efficacia retroattiva, ai dipendenti di ruolo, e concorra così «a creare una categoria ibrida di dipendente pubblico che non trova legittimazione nel dettato costituzionale».

1.2.3.- Il rimettente denuncia, inoltre, la violazione dell'art. 3 Cost., in quanto le disposizioni censurate introdurrebbero «una disciplina geograficamente limitata e adottata in assenza di qualsiasi motivazione rispetto alla sua portata», volta a creare «un regime previdenziale privilegiato per i soggetti che sono stabilizzati presso strutture sanitarie della Regione Puglia».

1.2.4.- Sarebbe violato anche l'art. 81 Cost., poiché la normativa regionale imporrebbe «un aggravio di spesa pubblica attraverso un'operazione legislativa esulante dalla propria sfera di competenza».

2.- Il rimettente riferisce di dovere decidere sul ricorso di una lavoratrice che, in base alle disposizioni censurate, rivendica la «regolarizzazione della propria posizione assicurativa a carico della datrice di lavoro (Asl)».

Ad avviso del rimettente, non si frapporrebbe alcun ostacolo all'esame del merito del ricorso.

Quanto alla giurisdizione del giudice ordinario, l'orientamento consolidato della Corte nomofilattica attribuisce al giudice del rapporto di lavoro la cognizione della domanda proposta nel corso di tale rapporto e relativa agli obblighi previdenziali del datore di lavoro (fra le molte, Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 19 giugno 2017, n. 15057).

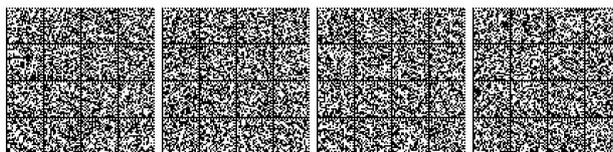
La rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale non sarebbe scalfita neppure dalle eccezioni di prescrizione e di carenza di legittimazione passiva, formulate dalle parti resistenti nel giudizio principale.

Quanto alla prescrizione, il giudice *a quo* argomenta che non si è ancora compiuto il termine quinquennale, che decorre dal momento in cui il diritto è sorto, con l'entrata in vigore della legge reg. Puglia n. 45 del 2008.

L'eccepta carenza di legittimazione passiva non sarebbe idonea a definire il giudizio, in quanto entrambi i soggetti convenuti in giudizio, il datore di lavoro e l'ente previdenziale, sarebbero «tenuti - pur con diversa funzione - al complessivo adempimento dell'obbligo contributivo».

Con una motivazione che supera il vaglio di non implausibilità, il rimettente ha così dimostrato che le disposizioni censurate devono trovare applicazione nel giudizio principale e rappresentano «il parametro unico di giudizio».

Le molteplici censure sono anche avvalorate da un'argomentazione adeguata, che consente di coglierne appieno i termini. Esse possono essere, pertanto, scrutinate nel merito.



3.- Nel merito, le questioni sono fondate, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost.

3.1.- La competenza legislativa esclusiva nella materia «previdenza sociale» è attribuita allo Stato, allo scopo di garantire una uniforme e perciò più efficace tutela dei diritti fondamentali connessi allo stato di bisogno (art. 38, secondo comma, Cost.), in un ambito che vede il primario impegno degli «organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato» (art. 38, quarto comma, Cost.). In tale materia è precluso un intervento del legislatore regionale, che interferisca con gli aspetti qualificanti delle tutele e della disciplina pubblicistica che le appresta.

3.2.- Le disposizioni censurate, che regolano la copertura previdenziale del servizio prestato in regime di convenzione e definiscono nel dettaglio la tipologia della contribuzione dovuta, rientrano in tale ambito. Nell'assimilare, sul versante contributivo, il servizio prestato in regime di convenzione al lavoro svolto alle dipendenze dell'amministrazione, tali disposizioni investono un aspetto tutt'altro che marginale del rapporto previdenziale (sentenza n. 38 del 2018, punto 3. del Considerato in diritto).

Non è senza significato che l'equiparazione previdenziale dei due rapporti di lavoro, dapprima prefigurata nella discussione consiliare sull'art. 6, comma 5, della legge reg. Puglia n. 26 del 2006, sia stata esclusa in sede di approvazione finale, proprio allo scopo di non incorrere in «un'eventuale eccezione di costituzionalità rispetto alla legge» per invasione della sfera di competenza esclusiva dello Stato (seduta del Consiglio regionale n. 31 del 28 luglio 2006).

Non spetta, difatti, al legislatore regionale, neppure al fine di riprodurre le corrispondenti disposizioni della legge dello Stato, il compito di regolare gli obblighi contributivi del datore di lavoro e gli aspetti tipicamente pubblicistici, che attengono alle peculiarità dei contributi da versare.

Il Presidente della Giunta regionale, che ha scelto di non intervenire nell'odierno giudizio, non ha contraddetto l'incidenza delle disposizioni censurate sulla disciplina previdenziale.

Si tratta di un'incidenza univoca e rilevante, che conduce a ravvisare la violazione della competenza esclusiva dello Stato nella materia «previdenza sociale», in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost.

4.- Si deve, pertanto, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 della legge reg. Puglia n. 45 del 2008 e dell'art. 6, comma 5, della legge reg. Puglia n. 26 del 2006, come sostituito dall'art. 24 della legge reg. Puglia n. 10 del 2007, nella parte in cui dispongono che il servizio prestato in regime convenzionale, prima dell'immissione in ruolo, dal personale dipendente inquadrato nei ruoli del Servizio sanitario nazionale ai sensi della legge n. 45 del 1999, sia coperto da contribuzione INPDAP, alla stessa stregua del personale dipendente.

4.1.- Restano assorbite le ulteriori censure formulate dal rimettente.

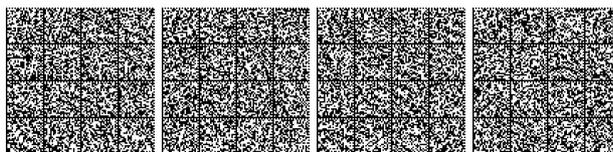
4.2.- In ragione della decisione adottata, si deve dichiarare, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Puglia 27 novembre 2009, n. 27 (Servizio sanitario regionale - Assunzioni e dotazioni organiche), che applica anche agli specialisti ambulatoriali le disposizioni previdenziali dichiarate costituzionalmente illegittime da questa Corte.

In applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la disposizione in esame, richiamata dall'INPS nella memoria illustrativa e nella discussione all'udienza pubblica, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima, nella parte in cui, ai fini previdenziali, estende agli specialisti ambulatoriali di cui alla legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), inquadrati secondo i criteri stabiliti dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 marzo 2001, le previsioni dell'art. 6, comma 5, della legge reg. Puglia n. 26 del 2006, «come sostituito dall'articolo 24 della legge regionale 16 aprile 2007, n. 10, e dall'articolo 17 della legge regionale 23 dicembre 2008, n. 45 (Norme in materia sanitaria)».

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Regione Puglia 23 dicembre 2008, n. 45 (Norme in materia sanitaria) e dell'art. 6, comma 5, della legge della Regione Puglia 9 agosto 2006, n. 26 (Interventi in materia sanitaria), come sostituito dall'art. 24 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia), nella parte in cui dispongono che il servizio prestato in regime convenzionale, prima dell'immissione in ruolo, dal personale dipen-*



dente inquadrato nei ruoli del Servizio sanitario nazionale ai sensi della legge 18 febbraio 1999, n. 45 (Disposizioni per il Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga e in materia di personale dei Servizi per le tossicodipendenze), sia coperto da contribuzione INPDAP, alla stessa stregua del personale dipendente;

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Puglia 27 novembre 2009, n. 27 (Servizio sanitario regionale - Assunzioni e dotazioni organiche), nella parte in cui, ai fini previdenziali, estende agli specialisti ambulatoriali di cui alla legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), inquadrati secondo i criteri stabiliti dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 marzo 2001, le disposizioni dell'art. 6, comma 5, della legge reg. Puglia n. 26 del 2006, «come sostituito dall'articolo 24 della legge regionale 16 aprile 2007, n. 10, e dall'articolo 17 della legge regionale 23 dicembre 2008, n. 45 (Norme in materia sanitaria)».

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

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 17 novembre 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_200239

N. 240

*Sentenza 22 ottobre - 17 novembre 2020*

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

**Paesaggio - Piano territoriale paesistico regionale della Regione Lazio - Approvazione tramite deliberazione del Consiglio regionale - Coinvolgimento del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo - Omessa previsione - Violazione del principio di leale collaborazione - Non spettanza alla Regione, e per essa al Consiglio regionale, del potere esercitato - Annullamento della citata deliberazione e degli atti attuativi e consequenziali.**

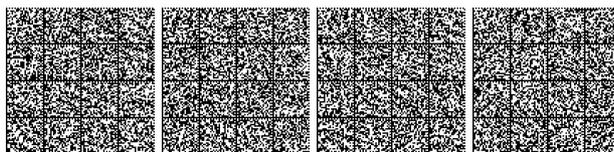
- Deliberazione del Consiglio regionale del Lazio 2 agosto 2019, n. 5; nota della Direzione regionale per le politiche abitative e la pianificazione territoriale, paesistica e urbanistica della Regione Lazio, 20 febbraio 2020, prot. 0153503.
- Costituzione, artt. 9, 117, secondo comma, lettera s), e 118.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Mario Rosario MORELLI;

*Giudici :* Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,



ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della deliberazione del Consiglio regionale della Regione Lazio 2 agosto 2019, n. 5, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 10-20 aprile 2020, depositato in cancelleria il 17 aprile 2020, iscritto al n. 2 del registro conflitti tra enti 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lazio;

udito nell'udienza pubblica del 21 ottobre 2020 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Lazio;

deliberato nella camera di consiglio del 22 ottobre 2020.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 10-20 aprile 2020 e depositato il 17 aprile 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti della Regione Lazio al fine di ottenere la sospensiva e l'annullamento - previa declaratoria di non spettanza alla Regione - della deliberazione del Consiglio regionale della Regione Lazio 2 agosto 2019, n. 5 (Piano territoriale paesistico regionale - PTPR) e «di ogni altro atto comunque connesso, presupposto e attuativo, ivi compresa la nota in data 20 febbraio 2020 della Regione Lazio - Direzione regionale per le politiche abitative e la pianificazione territoriale, paesistica e urbanistica», per violazione del principio di leale collaborazione, degli artt. 9, 117, secondo comma, lettera s), e 118 della Costituzione e delle seguenti norme interposte: artt. 133, 135, comma 1, 143, comma 2, 145, commi 3 e 5, e 156, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

Con l'impugnata deliberazione, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Lazio 13 febbraio 2020, n. 13, sono stati approvati gli elaborati descrittivi e prescrittivi che compongono il piano territoriale paesistico regionale (da ora in avanti: PTPR).

Prima di ricostruire le vicende che hanno preceduto l'approvazione del piano, il ricorrente sottolinea che lo stesso è stato approvato unilateralmente dalla Regione, in violazione degli impegni assunti nei confronti del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo (da ora in avanti: MiBACT) ai sensi degli artt. 133, 135, comma 1, 143, comma 2, 145, commi 3 e 5, e 156, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004. Inoltre, il PTPR sarebbe «improntato a un generale abbassamento del livello della tutela dei valori paesaggistici», con la conseguente «lesione di interessi costituzionali primari», ai sensi dell'art. 9 Cost.

1.1.- In punto di fatto, la difesa statale ricorda che, ai sensi dell'art. 19 della legge della Regione Lazio 6 luglio 1998, n. 24 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico), sono stati «a suo tempo» approvati, mediante deliberazioni della Giunta regionale, i piani territoriali paesistici (da ora in avanti: *PTP*), aggiungendo che, il 9 febbraio 1999, l'allora Ministero per i beni e le attività culturali, la Regione Lazio e l'Università di Roma Tre avevano sottoscritto un accordo di collaborazione per la redazione del PTPR.

Il ricorrente rammenta, altresì, che nel 2004 è entrato in vigore il Codice dei beni culturali e del paesaggio, che ha innovato la disciplina statale in materia di pianificazione paesaggistica, introducendo, tra l'altro, il principio della pianificazione congiunta dei beni paesaggistici tra Stato e Regione (artt. 135, comma 1, 143, comma 2, e 156, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, nel testo risultante a seguito delle modifiche operate dal decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157, recante «Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio», e dal decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63, recante «Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio»).

Dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 42 del 2004 ma prima delle modifiche operate dal d.lgs. n. 63 del 2008, la Regione Lazio ha adottato il proprio PTPR con la deliberazione della Giunta 25 luglio 2007, n. 556, successivamente modificata, integrata e rettificata con la deliberazione della stessa Giunta 21 dicembre 2007, n. 1025. Con l'adozione



del PTPR si è provveduto alla verifica e all'adeguamento dei PTP vigenti, destinati a essere sostituiti dal PTPR a seguito della sua definitiva approvazione, con l'unica esclusione del PTP di Roma, ambito 15/12 «Valle della Caffarella, Appia Antica e Acquadotti».

Le delibere di adozione del PTPR sono state pubblicate nel Bollettino Ufficiale della Regione Lazio 14 febbraio 2008, n. 6, supplemento ordinario n. 14, oltre che negli albi pretori dei Comuni e delle Province. A partire dal giorno successivo alla sua pubblicazione il PTPR «ha assunto quindi efficacia in regime di salvaguardia».

Il ricorrente riferisce che, dopo la pubblicazione del PTPR adottato, è stata avviata l'attività di co-pianificazione con il Ministero al fine di addivenire a un'intesa con quest'ultimo prima dell'approvazione finale del piano. Questa attività si è concretizzata in un Protocollo d'intesa sottoscritto l'11 dicembre 2013 e nella redazione di un apposito verbale di condivisione dei contenuti del piano, il 16 dicembre 2015. Con questo verbale sono state concordate tra Regione e Ministero le modifiche e le integrazioni da apportare in sede di approvazione del piano e sono state definite le norme di piano, incluse in un allegato al verbale. L'allegato in parola è stato, a sua volta, oggetto di una proposta di delibera consiliare 10 marzo 2016, n. 60, adottata dalla Giunta regionale con decisione 8 marzo 2016, n. 6.

Tale proposta non è stata, però, mai approvata dal Consiglio regionale.

A questo punto, la difesa statale stigmatizza il fatto che il Consiglio regionale, contraddicendo il percorso di condivisione svolto fino al 2016, abbia, con la citata deliberazione n. 5 del 2019, oggetto dell'odierno conflitto, approvato unilateralmente «un "proprio" PTPR, diverso sia dal piano adottato nel 2007 sia dai contenuti concordati nel verbale del 2015, oltre che notevolmente peggiorativo dei livelli della tutela rispetto a entrambe tali versioni, rinviando a un momento successivo l'adeguamento del piano d'intesa con lo Stato». In particolare, il ricorrente rileva il contrasto con la disciplina della pianificazione paesaggistica contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, «la quale richiede che la fase di co-decisione con lo Stato si collochi a monte, e non a valle, del piano paesaggistico».

L'Avvocatura generale riferisce, altresì, che dopo l'approvazione della deliberazione impugnata, «per l'istante non pubblicata nel BUR», è stata riavviata la collaborazione tra il MiBACT e la Regione per addivenire al definitivo adeguamento del PTPR. Si è così giunti alla redazione di un nuovo testo delle norme di piano, «emendato delle novelle aggiunte in via unilaterale dalla regione», che è stato oggetto della proposta di deliberazione consiliare 17 febbraio 2020, n. 42, adottata dalla Giunta regionale con deliberazione 13 febbraio 2020, n. 50. In questa stessa data, tuttavia, veniva pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Lazio la citata deliberazione del Consiglio regionale n. 5 del 2019.

1.2.- Nel merito delle censure denunciate, il ricorrente lamenta la violazione degli artt. 9, 117, secondo comma, lettera s), e 118 Cost. e delle norme interposte individuate negli artt. 133, 135, comma 1, 143, comma 2, 145, commi 3 e 5, e 156, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004.

In particolare, il PTPR sarebbe stato approvato al di fuori dell'accordo con l'amministrazione statale competente, in violazione del principio di co-pianificazione obbligatoria dei beni paesaggistici, previsto dalle citate norme interposte; inoltre, la Regione avrebbe disatteso «i contenuti già da tempo condivisi con il MiBACT», con conseguente violazione del principio di leale collaborazione.

La difesa statale passa, poi, a illustrare le ragioni per le quali non spettava al Consiglio regionale l'approvazione della deliberazione n. 5 del 2019, sottolineando che, qualora il piano paesaggistico abbia a oggetto o comunque interessi aree vincolate come beni paesaggistici, ai sensi degli artt. 136 e 142 del d.lgs. n. 42 del 2004, all'elaborazione di questa sua parte deve concorrere, insieme alla Regione interessata, il Ministero (è citato l'art. 135, comma 1), secondo il canone di leale collaborazione tra Stato e Regioni. Questo principio dovrebbe condurre a un coinvolgimento del citato Ministero nell'elaborazione complessiva del piano, quindi anche in relazione ad ambiti non vincolati.

Quello appena descritto costituirebbe «[i]l punto di equilibrio dei poteri statali e regionali nella materia della tutela e valorizzazione del paesaggio» e risulterebbe rispondente a un fondamentale principio cui sarebbe ispirato l'intero sistema della tutela del paesaggio, consistente «nella co-decisione e nella compartecipazione necessarie tra Stato e regione» nelle tre «fasi in cui si articola la tutela paesaggistica (individuazione, pianificazione e gestione-controllo autorizzatorio dei vincoli)».

La *ratio* della previsione dell'obbligatoria co-pianificazione per i beni paesaggistici risiederebbe «nella necessità di evitare che il Piano territoriale regionale, atto fondamentale che rappresenta la Costituzione del territorio, possa essere esposto a continue, anche radicali, rivisitazioni con il succedersi degli organi regionali». Esso, piuttosto, si porrebbe «in una dimensione temporale di stabilità e di lungo periodo, incompatibile con le unilaterali scelte dei soli Organi regionali, poiché esprime le scelte di fondo della pianificazione futura del territorio». Per queste ragioni sarebbero previste, per la sua approvazione e per la sua modificazione, «procedure non ordinarie, ma "rinforzate" e aggravate», tali da consentire «una più approfondita e meditata valutazione» e «una più ampia condivisione».



Nel senso della necessaria co-decisione statale deporrebbe anche la peculiare natura dei beni paesaggistici, le cui esigenze di tutela trascenderebbero l'ambito territoriale regionale, «per assurgere a una dimensione sicuramente nazionale».

Il principio della pianificazione congiunta della Regione con il Ministero competente avrebbe trovato esplicito riconoscimento in numerose pronunce di questa Corte, che, tra l'altro, avrebbe individuato nell'art. 135 del d.lgs. n. 42 del 2004 un obbligo inderogabile di elaborazione congiunta del piano paesaggistico.

Inoltre, il principio di co-decisione paritetica necessaria Stato-Regione, espressione dei principi di adeguatezza e di differenziazione enunciati all'art. 118 Cost., costituirebbe un «contrappeso» al principio di sussidiarietà verticale, con la conseguenza che l'adozione di una decisione unilaterale si tradurrebbe in una violazione del parametro costituzionale citato.

1.3.- Il ricorrente lamenta, altresì, la violazione del principio di leale collaborazione, derivante dalla scelta della Regione Lazio di assumere iniziative unilaterali, al di fuori degli accordi raggiunti con lo Stato.

La deliberazione impugnata comporterebbe, inoltre, «una lesione diretta dei valori paesaggistici tutelati», consistente in «una grave diminuzione del livello di tutela». Al fine di dimostrare tale abbassamento del livello di tutela, la difesa statale pone a confronto il testo di alcune norme del piano concordato nel 2015 con quello delle corrispondenti norme contenute nel PTPR approvato con la deliberazione n. 5 del 2019, sottolineando come queste ultime si pongano in contrasto con le norme interposte sopra indicate.

In particolare:

- l'art. 14 della deliberazione impugnata introdurrebbe ipotesi di interventi in deroga sul patrimonio edilizio che non erano presenti nel testo del 2015;

- l'art. 16 eliminerebbe l'esame congiunto Stato-Regione per le procedure di adeguamento delle perimetrazioni del PTPR, «in violazione manifesta del Codice di settore»;

- l'art. 34 prevedrebbe, nelle fasce costiere marittime, la possibilità di realizzare strutture balneari e strutture recettive all'aria aperta «in tutti i tipi di paesaggio», anziché solo in quelli diversi dai paesaggi particolarmente vulnerabili o di pregio;

- l'art. 35 prevedrebbe, nelle fasce costiere lacuali, la possibilità di realizzare strutture connesse alle attività balneari senza la previsione di una «clausola di esclusione per i paesaggi vulnerabili, quali i paesaggi naturali, naturali agrari e agrari di rilevante valore»;

- l'art. 37 amplierebbe, con riferimento agli impianti sportivi esistenti in siti montani sopra quota 1.200 metri sul livello del mare, la categoria degli interventi consentiti;

- l'art. 38 introdurrebbe la prevalenza degli strumenti pianificatori delle aree protette rispetto al piano paesaggistico, con conseguente violazione degli artt. 143, comma 3, e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004;

- l'art. 44 ridurrebbe la fascia di rispetto per gli insediamenti urbani storici, entro la quale ogni modificazione dello stato dei luoghi è sottoposta ad autorizzazione paesaggistica, ed eliminerebbe, per il centro storico di Roma, le «specifiche prescrizioni di tutela da definirsi congiuntamente tra Regione e Ministero»;

- l'art. 52 amplierebbe le categorie di interventi ammissibili nell'ambito di aziende agricole situate in aree vincolate;

- l'art. 55 sopprimerebbe la procedura di concerto (introdotta nel testo del 2015) tra Ministero e Regione per l'espressione del parere paesaggistico sui piani urbanistici attuativi, con conseguente violazione dell'art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004;

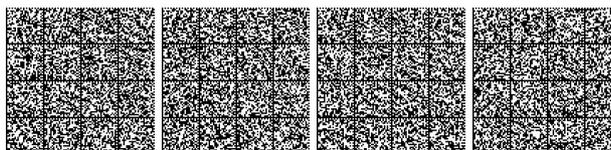
- l'art. 62 eliminerebbe il riferimento alla funzione di indirizzo del piano per la parte del territorio non interessata da vincoli, per la pianificazione territoriale e di settore, in violazione dell'art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004;

- l'art. 63 farebbe salve le previsioni di una serie di strumenti urbanistici generali e attuativi, individuati in base alla data della loro approvazione, ponendosi in contrasto con gli artt. 143, comma 9, e 145, comma 4, del d.lgs. n. 42 del 2004;

- l'art. 64 introdurrebbe una disciplina transitoria anche per i procedimenti relativi alle varianti urbanistiche adottate prima della pubblicazione della delibera di approvazione del PTPR;

- l'art. 65 disciplinerebbe il procedimento di adeguamento e conformazione degli strumenti urbanistici comunali al PTPR in difformità rispetto a quanto previsto nel testo del 2015 e nei commi 4 e 5 dell'art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004; in particolare, prevedrebbe tale adeguamento entro tre anni, anziché due, ed escluderebbe la partecipazione del Ministero dal procedimento;

- l'art. 66, analogamente al precedente, escluderebbe la partecipazione del Ministero dal procedimento di adeguamento degli strumenti di pianificazione territoriale di settore, in violazione dell'art. 145, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004.



Se quelli anzidetti sono «i principali profili di illegittimità del PTPR», il ricorrente non manca di indicare «gli ulteriori profili di criticità delle Norme di Piano ormai entrate in vigore», mettendo in evidenza, in particolare, quanto segue:

- nell'art. 1 mancherebbe il riferimento alla redazione del piano in regime di co-pianificazione con il Ministero;
- l'art. 2 introdurrebbe ulteriori forme di semplificazione non previste nel d.lgs. n. 42 del 2004;
- l'art. 3 sopprimerebbe «tutti gli apparati conoscitivi, quali gli Allegati alle Norme e tutti i Repertori allegati alle Tavole B e C e quelli relativi ai beni del patrimonio naturale e culturale», previsti nel testo del 2015 al fine di «guidare» l'attuazione delle sue previsioni;
- l'art. 4 attribuirebbe esclusivamente agli enti locali la competenza per l'integrazione dei beni indicati nelle Tavole C o di ulteriori categorie di beni;
- l'art. 10 amplierebbe le forme di semplificazione procedurale, prevedendo la possibilità di realizzare interventi in mancanza del titolo paesaggistico di cui all'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004;
- l'art. 15 prevedrebbe che in determinate porzioni del territorio possono essere autorizzati interventi di ricostruzione anche con variazione di sagoma, in deroga alle norme del PTPR, previo parere del Ministero.

1.4.- Dopo aver individuato i singoli profili di illegittimità o comunque di «criticità» delle norme del piano, la difesa statale dà atto che nel sito istituzionale della Regione Lazio è stata pubblicata la proposta di deliberazione consiliare 17 febbraio 2020, n. 42, adottata dalla Giunta regionale con la deliberazione 13 febbraio 2020, n. 50.

Questa proposta - sempre a detta del ricorrente - fa proprio, ai fini dell'accordo di cui agli artt. 143, comma 2, e 156, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, il documento «02.01 - Norme PTPR - Testo proposto per l'accordo Regione/MiBACT», che dovrebbe sostituire integralmente le norme del PTPR approvate con la deliberazione n. 5 del 2019.

Ciò nondimeno, la difesa statale precisa che «solo l'approvazione della delibera proposta dalla Giunta da parte del Consiglio regionale del Lazio e la sua piena efficacia a seguito della pubblicazione potranno determinare l'effettiva sostituzione delle Norme del PTPR approvato e ormai in vigore, e quindi risolvere le criticità rilevate». Pertanto, in assenza di questi ulteriori adempimenti e in ragione dell'avvenuta pubblicazione della delibera n. 5 del 2019, si imporrebbe la proposizione del conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale.

Sussisterebbe, quindi, un interesse concreto e attuale al ricorso, che mira sia «alla difesa dell'ambito delle competenze statali, indebitamente invase dall'atto regionale», sia «a impedire effetti lesivi nei confronti dei beni paesaggistici protetti».

1.5.- Da ultimo, il ricorrente propone istanza di tutela cautelare in considerazione del fatto che la Regione Lazio ha già dato esecuzione alla deliberazione impugnata emanando una direttiva (nota del 20 febbraio 2020, prot. 0153503) con la quale è regolata l'applicazione delle disposizioni contenute nel nuovo piano alle domande pendenti e a quelle presentate dopo la sua pubblicazione.

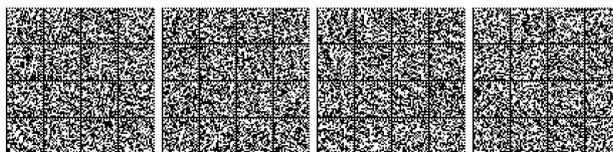
Sul punto la difesa statale - dopo aver messo in evidenza che la nota fa riferimento alla necessità che «la regolamentazione dei procedimenti pendenti» trovi «riscontro e condivisione in codesto Ministero per i Beni e le Attività culturali e per il Turismo» - sottolinea «il gravissimo e irreparabile danno» che discenderebbe dall'esecuzione della deliberazione impugnata e afferma la sussistenza del fumus boni iuris per le ragioni sopra riassunte, poste a fondamento del ricorso.

2.- La Regione Lazio si è costituita in giudizio chiedendo che il ricorso per conflitto sia dichiarato inammissibile o infondato e, in subordine, che l'accoglimento sia limitato alle sole disposizioni del piano ritenute concretamente lesive degli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118 Cost.

2.1.- In punto di ammissibilità, la resistente sostiene che il ricorrente sia incorso in «una sorta di aberratio ictus», nel senso che, anziché impugnare i commi dei 14 articoli del PTPR indicati nell'atto introduttivo del giudizio, avrebbe, «in modo del tutto irragionevole e sproporzionato», impugnato l'intero piano. Con la conseguenza che, in caso di accoglimento del ricorso, sarebbero consentiti, ai sensi dell'art. 21 della legge reg. Lazio n. 24 del 1998, i soli «interventi di ordinaria e straordinaria manutenzione, risanamento, recupero statico ed igienico e restauro conservativo». Tale esito risulterebbe particolarmente grave anche in ragione del «momento di grande necessità di rilancio per tutto il Paese»; di conseguenza, la difesa regionale rimette a questa Corte «la valutazione circa le misure processuali più opportune da adottare onde eventualmente scongiurare le gravi conseguenze sopra rappresentate».

2.2.- Nel merito la difesa regionale sostiene, innanzitutto, che i motivi di ricorso sono infondati per la ragione che nel caso in esame troverebbe applicazione l'art. 156 del d.lgs. n. 42 del 2004.

In particolare, a fronte di un'«indiscriminata» evocazione di norme del citato decreto, «invero completamente diverse tra loro» e relative a «fattispecie distinte e che necessitano di essere opportunamente differenziate», il ricorrente avrebbe riservato scarsa considerazione all'art. 156, che regola specificamente la verifica e l'adeguamento di piani già esistenti alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 42 del 2004. In relazione a questi piani le regioni sono chiamate a verificare la conformità con le disposizioni di cui all'art. 143, eventualmente provvedendo ai necessari adeguamenti.



L'art. 156 - aggiunge la resistente - «non impone alcun obbligo di co-pianificazione, limitandosi a prevedere la possibilità di un'azione condivisa e contemplando altresì espressamente l'eventualità della totale assenza di un'intesa» (commi 3 e 4). Per quest'ultima ipotesi, l'art. 156, comma 4, si limiterebbe a escludere l'applicazione delle misure di semplificazione del procedimento autorizzatorio previste dall'art. 143, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 42 del 2004.

A sostegno dell'applicabilità al caso in esame dell'art. 156 la difesa regionale adduce l'esistenza nella Regione Lazio, già al momento dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 42 del 2004, di 27 PTP approvati definitivamente e di altri due, al momento dell'adozione del PTPR del 2007. Pertanto, il PTPR oggetto della deliberazione impugnata non costituirebbe un nuovo piano ai sensi dell'art. 143, ma rappresenterebbe piuttosto l'«adeguamento alle nuove disposizioni della possente opera di pianificazione e disciplina del paesaggio già svolta dalla Regione Lazio precedentemente all'entrata in vigore del Codice, così come richiesto dall'art. 156».

In definitiva, con il PTPR censurato la Regione avrebbe proceduto all'unificazione e all'omogeneizzazione dei preesistenti 29 PTP in un unico piano esteso all'intero territorio regionale, fatta eccezione per il PTP di Roma, ambito 15/12 «Valle della Caffarella, Appia Antica e Acquadotti». Ciò sarebbe particolarmente evidente con specifico riferimento alla definizione e all'individuazione degli ambiti di paesaggio, che costituirebbero il risultato della commutazione delle classificazioni per livelli di tutela previste dai PTP nei sistemi di paesaggio del PTPR, come confermato dalla sovrapposizione delle rispettive perimetrazioni.

La ricostruzione offerta dalla resistente troverebbe sostegno anche nell'analisi diacronica della normativa statale in tema di approvazione dei piani paesaggistici, la cui evoluzione ha visto il passaggio da un regime di competenza esclusiva regionale all'attuale disciplina di co-pianificazione obbligatoria.

Dall'analisi di questa evoluzione la difesa regionale deduce l'esistenza, in tutte le versioni dell'art. 156 succedutesi dal 2004 a oggi, di «un'apposita disciplina differenziata relativa ai piani esistenti, i quali sono stati elaborati e approvati sotto l'esclusiva egida regionale», a differenza di quanto previsto, invece, dall'art. 143.

2.3.- La resistente sostiene, altresì, l'infondatezza dei motivi di ricorso in ragione dell'avvenuta approvazione del piano contestato con la piena partecipazione ministeriale. In particolare, la difesa regionale ritiene che la partecipazione del Ministero nel procedimento di approvazione sia stata sempre integralmente garantita, sebbene «in presenza di un contesto normativo che, all'origine, neppure la richiedeva». A tal fine, ricostruisce la successione delle tappe che a partire dal 1999 hanno portato all'approvazione, dapprima, del PTPR del 2007 e poi a quello del 2019.

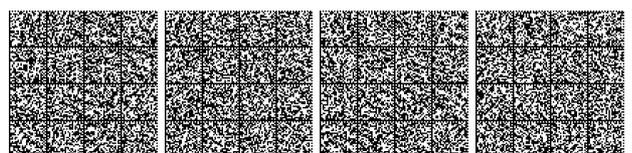
La Regione Lazio aggiunge che, anche volendo prescindere dalla specifica fattispecie di cui all'art. 156, i contenuti del piano oggetto di co-pianificazione ai sensi degli artt. 135 e 143, comma 1, lettere *b*), *c*) e *d*), del d.lgs. n. 42 del 2004 sono limitati all'individuazione e alla disciplina di tutela e di uso dei seguenti beni: immobili e aree dichiarate di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 (cosiddette «bellezze naturali»); aree tutelate direttamente dalla legge ai sensi dell'art. 142 (cosiddette «zone Galasso», come territori costieri, fiumi, torrenti e parchi); ulteriori immobili e aree di notevole interesse pubblico.

Alla luce di questa precisazione, la resistente afferma che «tutta l'attività di perimetrazione, rappresentazione e disciplina d'uso della vincolistica contenuta nel PTPR è stata interamente oggetto di co-pianificazione» e che, con l'approvazione del PTPR del 2019, «le ricognizioni, le individuazioni e le graficizzazioni dei beni sono rimaste immutate». Pertanto le modifiche apportate hanno riguardato «solamente il testo normativo e sono state in ogni caso puntuali ed isolate».

Ferma restando l'affermazione che non vi sarebbe stata violazione né delle disposizioni del d.lgs. n. 42 del 2004, evocate come norme interposte, né del verbale di condivisione del 2015, la difesa regionale sottolinea come quest'ultimo non possieda alcuno degli elementi, formali o sostanziali, necessari per integrare gli estremi di un accordo. Si tratterebbe, piuttosto, di «un mero verbale, per di più di massima, di un'attività svolta, i cui contenuti non sono tuttavia rigidamente determinati». Lo confermerebbero l'assenza di allegati e la mancanza in esso di qualsiasi riferimento alla necessità dell'accordo come passaggio ulteriore per l'approvazione del piano.

Più in generale, la Regione contesta che la necessaria co-pianificazione possa tradursi «nel consenso da trovare su ogni singolo, minimo dettaglio di un piano di ampiezza pari a quello regolativo del paesaggio di un'intera regione», dovendosi piuttosto intendere in un senso «più equilibrato», cioè come «condivisione reciproca sull'impostazione, i caratteri, le linee generali e le finalità del Piano».

Al contrario, seguendo l'impostazione del ricorrente, la decisione congiunta consisterebbe in «un passivo adeguamento della Regione a disposizioni autoritative statali, con il conseguente svuotamento di qualsivoglia competenza regionale, politica o amministrativa».



2.4.- Quanto alla lamentata violazione del principio di leale collaborazione, la resistente sottolinea, preliminarmente, che il Ministero non ha mai provveduto a individuare le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale come prescritto dall'art. 145, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004.

Tale inadempienza non sarebbe irrilevante nel contesto dell'approvazione dei piani paesaggistici, in quanto quest'ultima «è avvenuta ed avviene senza un effettivo indirizzo che renda coerente sull'intero territorio nazionale l'azione della tutela prescritta dalla Costituzione». Di conseguenza, il Ministero, in assenza di questi indirizzi, opera rispetto ai piani paesaggistici delle regioni «caso per caso, attingendo ad una discrezionalità insondabile, in forma disomogenea e contrastante da regione a regione con considerevoli divari sull'applicazione della tutela». Ciò si tradurrebbe in una lesione del principio di leale collaborazione tra enti paritetici.

Del tutto infondata sarebbe, poi, la censura relativa al presunto abbassamento dei livelli di tutela operato dal PTPR. Al riguardo, la resistente precisa che oltre il 70 per cento del territorio della Regione Lazio è sottoposto a vincolo paesaggistico, e ciò anche perché la stessa Regione, per mezzo del piano, ha individuato beni paesaggistici ulteriori (art. 143, comma 1, lettera d, del d.lgs. n. 42 del 2004) rispetto a quelli individuati con decreto o tutelati per legge.

La difesa regionale ricorda, altresì, che, a eccezione della Sardegna, solo il Lazio «ha effettuato con il PTPR la classificazione dei livelli di tutela del paesaggio sull'intero territorio, vincolato e non vincolato sotto il profilo paesaggistico, creando una capillare zonizzazione paesistica del territorio laziale».

Quanto alle censure rivolte alle singole norme del piano, la resistente osserva quanto segue:

- il comma 4 dell'art. 14 sarebbe stato oggetto di consenso da parte del Ministero, mentre il comma 6 non introdurrebbe alcuna nuova o diversa deroga;

- la fattispecie prevista all'art. 16 concernerebbe la rettifica del PTPR al fine di correggere un mero errore materiale; si tratterebbe quindi di un adeguamento alle risultanze di atti o elementi oggettivi che riguardano l'esistenza ed estensione del vincolo e non di un'attività valutativa;

- in merito all'art. 34, l'eliminazione dell'esclusione dei paesaggi naturali, naturali agrari e agrari di rilevante valore sarebbe giustificata dall'esigenza di consentire le strutture balneari e ricettive all'aria aperta, «le quali invariabilmente sorgono in tali paesaggi»; in ogni caso, la loro localizzazione sarebbe comunque oggetto di preventiva valutazione, anche paesaggistica, in sede di approvazione degli strumenti urbanistici;

- per l'art. 35, comma 6, varrebbero le stesse considerazioni svolte in relazione all'art. 34;

- l'art. 37, comma 3, non avrebbe portata innovativa;

- l'art. 38, comma 8, non prevedrebbe la prevalenza della disciplina dei piani di assetto approvati dalla Regione rispetto alle norme paesaggistiche; sarebbe, infatti, espressamente richiesta la conformità al piano paesaggistico, essendo rimandato solo l'adeguamento;

- quanto all'art. 44, per un verso (comma 4), la fascia di rispetto per l'insediamento urbano storico non sarebbe prevista dal d.lgs. n. 42 del 2004, sicché la Regione ben potrebbe determinarla; per altro verso (comma 19), siffatta normativa non riguarderebbe il centro storico di Roma, in quanto rientrante nei siti Unesco;

- la censura dell'art. 52 sarebbe inconferente poiché la norma in questione non comporterebbe deroghe alla disciplina paesaggistica;

- quanto all'art. 55, il parere paesaggistico sui piani attuativi sarebbe di competenza regionale, in quanto oggetto del trasferimento delle funzioni amministrative disposto dal d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8 (Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali ed uffici);

- in merito all'art. 62, la soppressione del riferimento alla natura propositiva e di indirizzo del PTPR per la parte di territorio non interessata da vincoli non comporterebbe alcuna illegittimità, in quanto tale funzione sarebbe comunque attribuita al piano dal d.lgs. n. 42 del 2004;

- le norme di salvaguardia di cui all'art. 63 sarebbero conformi a quanto già disciplinato dal PTPR, in quanto quest'ultimo non avrebbe modificato sostanzialmente la disciplina di tutela;

- la previsione dell'art. 64, comma 2, - secondo cui le varianti che interessano le aree di scarso pregio artistico, approvate ai sensi dell'art. 63 del PTPR adottato e non concluse alla data di pubblicazione del PTPR approvato, proseguono il loro iter - si presenterebbe «opportuna» in quanto l'avvio di tali procedimenti ha comportato un rinvio espresso proprio al procedimento di concertazione, previsto dall'art. 63 delle norme del PTPR adottato;

- infine, gli artt. 65 e 66 recherebbero previsioni coerenti con quanto previsto dall'art. 27, comma 1, della legge reg. Lazio n. 24 del 1998; in ogni caso, esse sarebbero inoperanti in quanto dall'art. 145, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004 si desumerebbe che il procedimento di conformazione degli strumenti urbanistici o territoriali alla pianificazione paesaggistica deve essere previsto a livello normativo, quindi con legge regionale.



In conclusione, la resistente ritiene che, «se non tutte le singole censure, almeno la maggior parte di esse, possano essere facilmente respinte». In ogni caso, sarebbe evidente che le censure sostanziali non coinvolgono l'intero piano ma solo un numero limitato di disposizioni. Per questa ragione la difesa regionale auspica che questa Corte, nella dene-gata ipotesi in cui il ricorso dovesse essere accolto, voglia limitare l'accoglimento alle sole disposizioni effettivamente lesive del d.lgs. n. 42 del 2004, con conseguente dichiarazione di non spettanza solo in relazione all'emanazione di quelle norme che realmente eccedono dalle competenze regionali.

2.5.- Quanto alla richiesta di sospensione cautelare dell'efficacia del provvedimento impugnato, la resistente ritiene che la particolare delicatezza della questione renda auspicabile una sollecita fissazione della discussione di merito.

3.- In prossimità della data fissata per l'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria nella quale replica ai rilievi della Regione e insiste nelle domande già formulate nel ricorso.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti della Regione Lazio al fine di ottenere la sospensiva e l'annullamento - previa declaratoria di non spettanza alla Regione - della deliberazione del Consiglio regionale della Regione Lazio 2 agosto 2019, n. 5 (Piano territoriale paesistico regionale - PTPR) e «di ogni altro atto comunque connesso, presupposto e attuativo, ivi compresa la nota in data 20 febbraio 2020 della Regione Lazio - Direzione regionale per le politiche abitative e la pianificazione territoriale, paesistica e urbanistica», per violazione del principio di leale collaborazione e degli artt. 9, 117, secondo comma, lettera *s*), e 118 della Costituzione e delle seguenti norme interposte: artt. 133, 135, comma 1, 143, comma 2, 145, commi 3 e 5, e 156, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

Con l'impugnata deliberazione, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Lazio 13 febbraio 2020, n. 13, sono stati approvati gli elaborati descrittivi e prescrittivi che compongono il piano territoriale paesistico regionale (da ora in avanti: PTPR).

2.- La difesa regionale eccepisce l'inammissibilità del ricorso per le seguenti ragioni.

Innanzitutto, sostiene che il ricorrente sia incorso in «una sorta di aberratio ictus», nel senso che, anziché impugnare i commi dei 14 articoli del PTPR indicati nell'atto introduttivo del giudizio, avrebbe, «in modo del tutto irragionevole e sproporzionato», impugnato l'intero piano. Ciò determinerebbe conseguenze particolarmente rilevanti poiché, in caso di accoglimento del ricorso, sarebbero consentiti, ai sensi dell'art. 21 della legge della Regione Lazio 6 luglio 1998, n. 24 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico), i soli «interventi di ordinaria e straordinaria manutenzione, risanamento, recupero statico ed igienico e restauro conservativo». Tale esito risulterebbe particolarmente grave anche in ragione del «momento di grande necessità di rilancio per tutto il Paese»; di conseguenza, la difesa regionale rimette a questa Corte «la valutazione circa le misure processuali più opportune da adottare onde eventualmente scongiurare le gravi conseguenze sopra rappresentate».

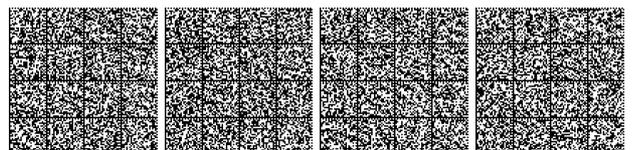
In occasione della discussione della causa in udienza, la stessa difesa ha prospettato una seconda ragione di inammissibilità, da rinvenire nell'errata indicazione dei parametri costituzionali ritenuti violati. In particolare, il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe fatto riferimento agli artt. 9, 117, secondo comma, lettera *s*), e 118 Cost. in relazione al mancato coinvolgimento del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo (da ora in avanti: MiBACT), mentre avrebbe richiamato il principio di leale collaborazione in riferimento al lamentato abbassamento del livello di tutela paesaggistica.

2.1.- Entrambe queste eccezioni devono essere respinte.

Preliminarmente occorre ricostruire i termini del conflitto proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri. Questi, dopo aver evidenziato che il PTPR è stato approvato unilateralmente dalla Regione Lazio senza il necessario coinvolgimento del MiBACT, muove più censure alla deliberazione impugnata.

In primo luogo, lamenta la violazione degli artt. 9, 117, secondo comma, lettera *s*), e 118 Cost. e delle norme interposte costituite dagli artt. 133, 135, comma 1, 143, comma 2, 145, commi 3 e 5, e 156, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004.

In secondo luogo, ritiene che sia violato il principio di leale collaborazione.



Infine, sostiene che le censure mosse con il ricorso per conflitto non si esauriscano «nella sola invasione e lesione della sfera di competenza normativa e amministrativa dello Stato e nella lesione del principio di leale collaborazione [...] ma si traduc[ano] anche in una lesione diretta dei valori paesaggistici tutelati, determinando immediatamente una grave diminuzione del livello di tutela, sia rispetto al piano adottato nel 2007 dalla Regione e vigente sin dal 2008 in regime di salvaguardia sia rispetto ai contenuti convenuti con il MiBACT nel Verbale del 2015 e nell'accordo del 2020».

A tale fine, il ricorrente illustra «le più significative disposizioni introdotte unilateralmente dalla Regione nel testo delle Norme del PTPR riferite ai beni paesaggistici». Dopo aver individuato «i principali profili di illegittimità del PTPR», la difesa statale ritiene «necessario segnalare [...] gli ulteriori profili di criticità delle Norme di Piano ormai entrate in vigore», indicando al riguardo ulteriori disposizioni contenute nel PTPR.

Dalla sommaria esposizione dei termini del conflitto si deduce, innanzitutto, che le censure promosse non sono prospettate in un rapporto di subordinazione tra loro e, inoltre, che esse si rivolgono, comunque, nei confronti dell'intero piano e non di sue singole norme. L'indicazione di quelli che la difesa statale definisce come «i principali profili di illegittimità» e «gli ulteriori profili di criticità» è sempre riferita all'intero PTPR, essendo adottati i segnalati profili quali indizi sintomatici dell'illegittimità del piano nella sua integralità. Questa Corte è chiamata a stabilire, pertanto, se l'intero piano sia affetto dai vizi lamentati dal ricorrente, esulando dal suo sindacato - in quanto non richiesto dal ricorrente, che pure avrebbe potuto formulare censure specifiche sulle singole prescrizioni - la verifica della legittimità delle norme del piano indicate nell'atto introduttivo del conflitto.

2.2.- Alla luce di quanto sopra, può dunque essere respinta la prima eccezione di inammissibilità, dovendosi escludere sia che il ricorrente volesse impugnare singole previsioni di piano, sia che le censure prospettate si riferiscano sostanzialmente a queste ultime e non all'intero piano.

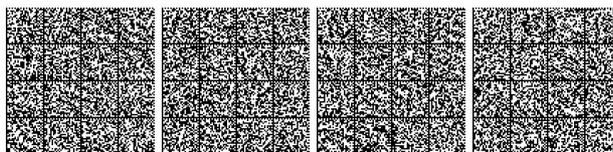
Sempre in relazione alla prima eccezione di inammissibilità, si deve escludere che in questa sede abbiano rilievo giuridico gli effetti derivanti da un eventuale accoglimento del conflitto in un «momento [come quello attuale] di grande necessità di rilancio per tutto il Paese». Né, per le stesse ragioni, può essere accolto il generico invito, formulato dalla medesima difesa, a ricorrere alle «misure processuali più opportune da adottare onde eventualmente scongiurare le gravi conseguenze sopra rappresentate», giacché è la legge a stabilire quale sia il regime del territorio fintanto che il piano non sia stato approvato.

Anche la seconda eccezione di inammissibilità deve essere respinta, ben potendosi cogliere nella trama argomentativa del ricorso - come sopra ricostruita - la prospettazione di tre motivi di censura autonomi, tutti - ma in particolare i primi due (violazione delle competenze amministrative dello Stato e violazione del principio di leale collaborazione) - avvinti da una *ratio* unitaria. Questa Corte ha, infatti, ripetutamente precisato che, nella materia in esame, la necessità di assicurare il pieno coinvolgimento degli organi statali deriva proprio dalla commistione di competenze diverse di cui sono titolari lo Stato e le regioni e dall'esistenza di un interesse unitario alla tutela del paesaggio (*ex plurimis*, sentenze n. 86 del 2019, n. 178, n. 68 e n. 66 del 2018). L'affermato obbligo di ricorrere a procedure di leale collaborazione deriva, quindi, dalla circostanza che si è in presenza di un complesso quadro di competenze amministrative (oltre che legislative) statali e regionali, le quali devono essere esercitate armonicamente.

3.- Passando al merito del conflitto, è necessario preliminarmente ricostruire la normativa sul procedimento di formazione del PTPR, che è contenuta nella legge reg. Lazio n. 24 del 1998, e, in particolare, nel Capo IV («Piano territoriale paesistico regionale»).

Tale legge regionale ha subito nel corso del tempo alcune modifiche, dirette ad adeguarla al mutato quadro normativo statale. La disciplina vigente al momento della sua approvazione ed entrata in vigore, rappresentata dal decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431 (meglio nota come «legge Galasso»), è stata successivamente abrogata dal decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352), a sua volta abrogato dal d.lgs. n. 42 del 2004, recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio, che, come successivamente modificato e integrato, offre oggi il quadro normativo statale di riferimento.

L'art. 135 del d.lgs. n. 42 del 2004, rubricato «Pianificazione paesaggistica», stabilisce, al comma 1, che «[l]o Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono»; che «[a] tale fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di seguito denominati: «piani paesaggistici»»; e che «[l]'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo articolo 143».



A sua volta, l'art. 143, rubricato «Piano paesaggistico», prevede che «[l]'elaborazione del piano paesaggistico comprende almeno:

a) ricognizione del territorio oggetto di pianificazione, mediante l'analisi delle sue caratteristiche paesaggistiche, impresse dalla natura, dalla storia e dalle loro interrelazioni, ai sensi degli articoli 131 e 135;

b) ricognizione degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'articolo 136, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso, a termini dell'articolo 138, comma 1, fatto salvo il disposto di cui agli articoli 140, comma 2, e 141-bis;

c) ricognizione delle aree di cui al comma 1 dell'articolo 142, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione;

d) eventuale individuazione di ulteriori immobili od aree, di notevole interesse pubblico a termini dell'articolo 134, comma 1, lettera c), loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso, a termini dell'articolo 138, comma 1;

e) individuazione di eventuali, ulteriori contesti, diversi da quelli indicati all'articolo 134, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione;

f) analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio ai fini dell'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio, nonché comparazione con gli altri atti di programmazione, di pianificazione e di difesa del suolo;

g) individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e degli altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze della tutela;

h) individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate;

i) individuazione dei diversi ambiti e dei relativi obiettivi di qualità, a termini dell'articolo 135, comma 3».

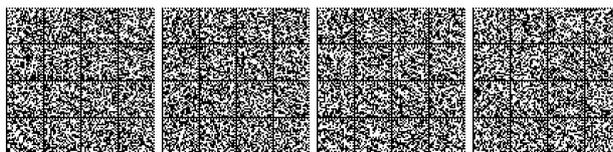
Tornando alla normativa regionale, l'art. 21 della legge reg. Lazio n. 24 del 1998 (rubricato «Approvazione del P.T.P.R.»), nel testo risultante a seguito di numerose modifiche che hanno ripetutamente prorogato l'originario termine per l'approvazione del PTPR, prevede che, «[e]ntro il 14 febbraio 2020, la Regione procede all'approvazione del P.T.P.R. quale unico piano territoriale paesistico regionale redatto nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 22», e che, «[d]ecorso inutilmente tale termine, operano esclusivamente le norme di tutela di cui al capo II e, nelle aree sottoposte a vincolo paesistico con provvedimento dell'amministrazione competente, sono consentiti esclusivamente interventi di ordinaria e straordinaria manutenzione, risanamento, recupero statico ed igienico e restauro conservativo» (comma 1).

L'art. 23 della medesima legge (rubricato «Procedure per l'approvazione e la modifica del P.T.P.R.»), nel testo oggi vigente, prevede, tra l'altro, che «[l]a struttura regionale competente in materia di pianificazione paesistica provvede alla redazione del P.T.P.R., sulla base delle consultazioni con gli enti locali e gli altri enti pubblici interessati» (comma 1); che «[l]a Giunta regionale, con propria deliberazione, adotta il P.T.P.R., ne dispone la pubblicazione sul B.U., l'affissione presso l'albo pretorio dei comuni e delle province della Regione e ne dà notizia sui principali quotidiani a diffusione regionale. Il P.T.P.R. adottato resta affisso per tre mesi» (comma 2); che «[d]urante il periodo di affissione chiunque vi abbia interesse può presentare osservazioni al P.T.P.R., direttamente al comune territorialmente competente» (comma 3); che «[e]ntro i successivi trenta giorni, i comuni provvedono a raccogliere le osservazioni presentate e ad inviarle, unitamente ad una relazione istruttoria, alla struttura regionale competente» (comma 4); che «[e]ntro i successivi sessanta giorni la Regione predispose la relazione istruttoria del P.T.P.R., contenente anche le controdeduzioni alle osservazioni, da sottoporre all'approvazione del Consiglio regionale» (comma 5); e che «[l]a deliberazione del Consiglio regionale di approvazione di cui al comma 5 è pubblicata sul B.U. ed è affissa presso l'albo pretorio dei comuni e delle province per tre mesi» (comma 6).

In base all'art. 23-bis, «[d]alla data di pubblicazione del P.T.P.R. ai sensi dell'articolo 23, comma 2, non sono consentiti, sugli immobili e nelle aree di cui all'articolo 134 del D.Lgs. 42/2004 e successive modifiche, interventi che siano in contrasto con le prescrizioni di tutela previste nel PTPR adottato».

In questa sede ci si può limitare a esaminare i soli commi riportati, venendo in rilievo unicamente il procedimento di formazione del PTPR. In estrema sintesi, esso consiste in una prima adozione da parte della Giunta regionale cui segue, dopo l'esame delle eventuali osservazioni e l'instaurazione del contraddittorio sulle stesse, la deliberazione di approvazione da parte del Consiglio regionale, anch'essa pubblicata nel BUR.

Il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri muove dalla contestazione del mancato coinvolgimento del MiBACT nel procedimento seguito per l'approvazione del PTPR da parte del Consiglio regionale del Lazio, cui conseguirebbe la violazione dei parametri costituzionali evocati e delle norme interposte recate dal d.lgs. n. 42 del



2004. Come già visto sopra, la difesa statale si duole altresì del fatto che, dopo l'approvazione della deliberazione impugnata, la Regione abbia coinvolto il Ministero ma che, allorché tale procedimento era giunto a un punto ormai avanzato (proposta di deliberazione consiliare 17 febbraio 2020, n. 42, adottata dalla Giunta regionale con deliberazione 13 febbraio 2020, n. 50), la Regione abbia unilateralmente approvato il PTPR a suo tempo adottato, senza tenere conto delle conclusioni raggiunte in accordo con il Ministero, e abbia rinviato a un momento successivo l'approvazione di quanto concordato. In ciò si concretizzerebbe la violazione dell'obbligo di leale collaborazione. Sostiene, infine, la difesa statale che il PTPR impugnato ha determinato un abbassamento del livello di tutela dei beni paesaggistici, indicando 14 articoli, compresi tra le norme di piano, che presenterebbero «profili di illegittimità» e 6 ulteriori articoli che presenterebbero «profili di criticità».

4.- Per meglio delineare i termini del conflitto è utile ripercorrere le vicende che hanno preceduto l'approvazione del PTPR nel 2019. Le parti ne offrono una ricostruzione pienamente concordante fino al 2016, ma divergono poi nella lettura di ciò che è accaduto in prossimità dell'approvazione della deliberazione n. 5 del 2019, oggetto di contestazione da parte dello Stato.

Ricorrente e resistente convergono nel ricordare che, ai sensi dell'art. 19 della citata legge reg. Lazio n. 24 del 1998, sono stati approvati, mediante deliberazioni della Giunta regionale, i piani territoriali paesistici (da ora in avanti: *PTP*). Inoltre, riferiscono che, il 9 febbraio 1999, l'allora Ministero per i beni e le attività culturali, la Regione Lazio e l'Università di Roma Tre hanno sottoscritto un accordo di collaborazione per la redazione del nuovo PTPR.

Dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 42 del 2004 ma prima delle modifiche operate dal decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio), la Regione Lazio ha adottato il proprio PTPR con la deliberazione della Giunta 25 luglio 2007, n. 556, e lo ha successivamente modificato, integrato e rettificato con la deliberazione della Giunta 21 dicembre 2007, n. 1025. Con il PTPR adottato si è provveduto alla verifica e all'adeguamento dei PTP vigenti, destinati a essere sostituiti dallo stesso PTPR a seguito della sua definitiva approvazione, con l'unica esclusione del PTP di Roma, ambito 15/12 «Valle della Caffarella, Appia Antica e Acquedotti», che continua a restare in vigore.

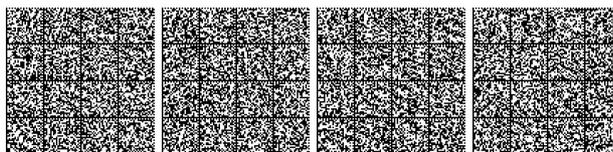
Le delibere di adozione del PTPR sono state pubblicate nel Bollettino Ufficiale della Regione Lazio 14 febbraio 2008, n. 6, supplemento ordinario n. 14, oltre che negli albi pretori dei Comuni e delle Province. A partire dal giorno successivo alla sua pubblicazione il PTPR ha assunto, quindi, l'efficacia propria del regime di salvaguardia.

Dopo la pubblicazione del piano adottato è stata avviata l'attività di co-pianificazione con il Ministero al fine di addivenire a un'intesa con quest'ultimo prima della sua approvazione finale. Questa attività si è concretizzata in un Protocollo d'intesa sottoscritto l'11 dicembre 2013 e nella redazione di un apposito verbale di condivisione dei contenuti del piano, il 16 dicembre 2015. Nel verbale sono state concordate tra Regione e Ministero le modifiche e le integrazioni da apportare in sede di approvazione del piano e sono state definite le norme di piano, incluse in un allegato al verbale. L'allegato in parola è stato, a sua volta, oggetto della proposta di delibera consiliare 10 marzo 2016, n. 60, adottata dalla Giunta regionale con decisione 8 marzo 2016, n. 6. Proposta, quest'ultima, mai approvata dal Consiglio regionale.

A questo punto, la ricostruzione offerta dalle parti in giudizio diverge. Infatti, la difesa statale stigmatizza il fatto che il Consiglio regionale, contraddicendo il percorso di condivisione svolto fino al 2016, abbia, con la deliberazione n. 5 del 2019, oggetto dell'odierno conflitto, approvato unilateralmente «un "proprio" PTPR, diverso sia dal Piano adottato nel 2007 sia dai contenuti concordati nel verbale del 2015, oltre che notevolmente peggiorativo dei livelli della tutela rispetto a entrambe tali versioni, rinviando a un momento successivo l'adeguamento del Piano d'intesa con lo Stato». In particolare, il ricorrente rileva il contrasto con la disciplina della pianificazione paesaggistica contenuta nel d.lgs. n. 42 del 2004, «la quale richiede che la fase di co-decisione con lo Stato si collochi a monte, e non a valle, del piano paesaggistico».

La difesa regionale sostiene, invece, che il percorso di condivisione precedentemente avviato non sia stato per nulla contraddetto, trattandosi, nel caso di specie, non dell'approvazione di un nuovo PTPR, ma dell'adeguamento dei piani paesaggistici provinciali già esistenti prima del d.lgs. n. 42 del 2004, dei quali il PTPR sarebbe la naturale continuazione e in qualche modo il compendio. Per questa ragione, la resistente ritiene applicabile al procedimento di approvazione del piano in questione l'art. 156 del d.lgs. n. 42 del 2004 piuttosto che l'art. 143 del medesimo decreto.

La disposizione di cui all'art. 156 - aggiunge la resistente - «non impone alcun obbligo di co-pianificazione, limitandosi a prevedere la possibilità di un'azione condivisa e contemplando altresì espressamente l'eventualità della totale assenza di un'intesa» (commi 3 e 4), ipotesi, questa, per la quale il comma 4 del medesimo articolo si limiterebbe a escludere l'applicazione delle misure di semplificazione del procedimento autorizzatorio previste dall'art. 143, commi 4 e 5, del d.lgs. n. 42 del 2004.



In definitiva, con il PTPR censurato la Regione avrebbe proceduto all'unificazione e all'omogeneizzazione dei preesistenti 29 PTP in un unico piano esteso all'intero territorio regionale, fatta eccezione per il PTP di Roma, ambito 15/12 «Valle della Caffarella, Appia Antica e Acquadotti».

4.1.- Nello stesso giorno della pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione Lazio della deliberazione del Consiglio regionale oggetto dell'odierno conflitto, la Giunta regionale ha approvato due deliberazioni, la cui disamina, pur non risultando decisiva ai fini della definizione del presente giudizio, completa il quadro giuridico regionale di riferimento e offre un ulteriore spaccato della condotta tenuta dalla Regione nella vicenda che ha dato origine al conflitto.

In particolare, nel Bollettino Ufficiale della Regione Lazio 20 febbraio 2020, n. 15, è stata pubblicata la deliberazione della Giunta regionale 13 febbraio 2020, n. 49 [Adozione della variante di integrazione del Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR), ai sensi dell'articolo 23 della L.R. n. 24 del 6 luglio 1998 ed in ottemperanza degli artt. 135, 143 e 156 del D.Lgs. n. 42/2004, inerente alla rettifica e all'ampliamento dei beni paesaggistici di cui all'articolo 134, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*), del medesimo D.Lgs. n. 42/2004, contenuti negli elaborati del PTPR approvato con DCR n. 5 del 2 agosto 2019]. Si tratta di una delibera precedente al ricorso, volta soltanto a rettificare le cartografie, quanto all'individuazione di alcuni ambiti tutelati, al fine di correggere errori. Essa non tocca le previsioni di piano sulle quali si appuntano le censure del ricorrente e quindi non può determinare sotto alcun profilo il venir meno dell'interesse al ricorso.

Quanto alla seconda deliberazione, l'Avvocatura generale riferisce che, dopo l'approvazione della deliberazione oggetto di conflitto, «per l'intanto non pubblicata nel BUR», è stata riavviata la collaborazione tra il MiBACT e la Regione per addivenire al definitivo adeguamento del PTPR; e che si è così giunti alla redazione di un nuovo testo delle norme di piano, «emendato delle novelle aggiunte in via unilaterale dalla Regione», che è stato oggetto della proposta di deliberazione consiliare 17 febbraio 2020, n. 42, adottata dalla Giunta regionale con deliberazione 13 febbraio 2020, n. 50.

Tale proposta - sempre a detta del ricorrente - fa proprio, ai fini dell'accordo di cui agli artt. 143, comma 2, e 156, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, il documento «02.01 - Norme PTPR - Testo proposto per l'accordo Regione/MiBACT», che dovrebbe sostituire integralmente le norme del PTPR approvate con la deliberazione n. 5 del 2019.

Al riguardo, devono condividersi le conclusioni della difesa statale, la quale precisa che «solo l'approvazione della delibera proposta dalla Giunta da parte del Consiglio regionale del Lazio e la sua piena efficacia a seguito della pubblicazione potranno determinare l'effettiva sostituzione delle Norme del PTPR approvato e ormai in vigore, e quindi risolvere le criticità rilevate».

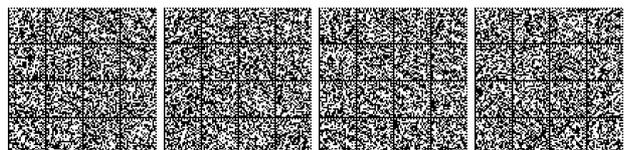
Pertanto, in assenza di questi ulteriori adempimenti e in ragione dell'avvenuta pubblicazione della delibera n. 5 del 2019, si deve escludere che la deliberazione della Giunta regionale n. 50 del 2020 determini il venir meno dell'interesse al ricorso.

5.- Alla luce di quanto esposto al precedente punto 4, diviene dirimente stabilire se, nel caso di specie, si sia in presenza di un'operazione di verifica e adeguamento di piani paesaggistici preesistenti (art. 156) o dell'approvazione di un nuovo piano (art. 143).

5.1.- L'art. 156, inserito nel Capo V («Disposizioni di prima applicazione e transitorie») del d.lgs. n. 42 del 2004, nel testo risultante dalle modifiche operate nel 2006 e nel 2008, e rubricato «Verifica ed adeguamento dei piani paesaggistici», stabilisce che, «[e]ntro il 31 dicembre 2009, le regioni che hanno redatto piani paesaggistici, verificano la conformità tra le disposizioni dei predetti piani e le previsioni dell'articolo 143 e provvedono ai necessari adeguamenti. Decorso inutilmente il termine sopraindicato il Ministero provvede in via sostitutiva ai sensi dell'articolo 5, comma 7» (comma 1).

A tal fine «[l]e regioni e il Ministero, in conformità a quanto stabilito dall'articolo 135, possono stipulare intese, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, per disciplinare lo svolgimento congiunto della verifica e dell'adeguamento dei piani paesaggistici. Nell'intesa è stabilito il termine entro il quale devono essere completati la verifica e l'adeguamento, nonché il termine entro il quale la regione approva il piano adeguato. Il piano adeguato è oggetto di accordo fra il Ministero e la regione, ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e dalla data della sua adozione vigono le misure di salvaguardia di cui all'articolo 143, comma 9. Qualora all'adozione del piano non consegua la sua approvazione da parte della regione, entro i termini stabiliti dall'accordo, il piano medesimo è approvato in via sostitutiva con decreto del Ministro» (comma 3).

Il comma 4 aggiunge che, «[q]ualora l'intesa di cui al comma 3 non venga stipulata, ovvero ad essa non segua l'accordo procedimentale sul contenuto del piano adeguato, non trova applicazione quanto previsto dai commi 4 e 5 dell'articolo 143».



Dal testo della disposizione si deduce che oggetto dell'intesa non è il contenuto del piano adeguato, bensì la disciplina dello svolgimento congiunto della verifica e dell'adeguamento dei piani paesaggistici. Al contrario, il piano, dopo la verifica e l'adeguamento, deve essere oggetto di accordo fra il Ministero e la regione (comma 3, terzo periodo). Il comma 4 disciplina l'ipotesi in cui l'accordo sul contenuto del piano adeguato non sia raggiunto, con la conseguenza che in questo caso non trovano applicazione i commi 4 e 5 dell'art. 143.

5.2.- Il dato letterale dell'art. 156 del d.lgs. n. 42 del 2004 pone alcuni problemi interpretativi rilevanti per stabilire se esso possa aver avuto applicazione nella vicenda in esame.

Innanzitutto, occorre chiarire a quali piani la disposizione faccia riferimento. Se si riferisse infatti solo al piano regionale (P.T.P.R.), non sarebbe applicabile al caso di specie, nel quale si era in presenza soltanto dei 29 PTP operanti all'epoca nella Regione Lazio. In realtà, sia la generica formulazione della disposizione che parla semplicemente di «piani paesaggistici», alla cui tipologia vanno ricondotti anche i PTP, approvati con delibere della Giunta regionale (come si evince dall'art. 1 della legge reg. Lazio n. 24 del 1998), sia la concorde interpretazione del ricorrente e della resistente sul fatto che la verifica e l'adeguamento si riferiscono ai PTP depongono nel senso opposto, cioè del riferimento a tutti i piani paesaggistici comunque redatti dalle regioni.

Porta, invece, a escludere l'applicabilità al caso in esame dell'art. 156, innanzitutto la previsione, in questa stessa disposizione, del termine del 31 dicembre 2009, entro cui le regioni possono effettuare la verifica e procedere ai necessari adeguamenti secondo il procedimento ivi previsto. Termine cui non è possibile assegnare altro significato che quello di fissare un limite temporale oltre il quale il meccanismo di adeguamento non è destinato ad operare, risultando in particolare privo di riscontri di sorta l'argomento della difesa regionale secondo cui si tratterebbe di una disposizione transitoria che non ha ancora esaurito la sua efficacia.

Ma anche a voler prescindere dalla questione dei limiti temporali di utilizzo della facoltà concessa dall'art. 156, è la stessa lettura della deliberazione contestata nel conflitto in esame che porta ad escludere che, in questo caso, si sia trattato della sua applicazione.

Nella premessa della deliberazione si richiama, innanzitutto, il contenuto dell'art. 143, comma 2, «in base al quale le singole Regioni e il Ministero stipulano intese per l'elaborazione congiunta dei piani paesaggistici e “Il piano è oggetto di apposito accordo fra pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241”».

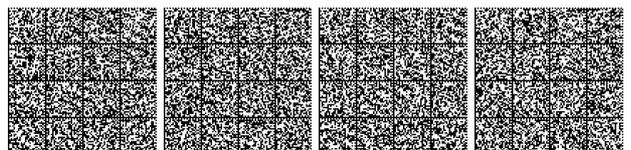
Sempre nella premessa si legge inoltre che «l'elaborazione del piano è stata finalizzata, ai sensi dell'articolo 156 del Codice, anche alla verifica e all'adeguamento dei PTP vigenti che saranno sostituiti dal PTPR approvato, ad esclusione del PTP di Roma ambito 15/12 “Caffarella, Appia Antica e Acquedotti”»; che, «successivamente all'approvazione del PTPR, quest'ultimo, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della l.r. 2/2018, verrà adeguato di intesa con il Ministero competente sulla base della Carta dell'uso del suolo aggiornata e nel rispetto degli articoli 135 e 143 del Codice»; che, «a seguito del completamento della fase pubblicistica dei sopracitati beni paesaggistici, il PTPR approvato dovrà essere aggiornato ed integrato, di intesa con il Ministero competente nel rispetto degli articoli 135 e 143 del Codice».

Infine, con la deliberazione impugnata il Consiglio regionale ha stabilito, tra l'altro, «di dare mandato alla Giunta regionale, per il tramite della struttura regionale competente in materia di pianificazione paesistica, di porre in essere gli atti necessari al raggiungimento della stipula dell'Accordo di cui all'articolo 143, comma 2, del Codice successivamente al completamento della fase pubblicistica dei sopracitati beni paesaggistici» (punto 8).

Da quanto riportato si deduce chiaramente che, nelle stesse intenzioni del Consiglio regionale, il PTPR costituisce un nuovo piano, assunto in applicazione della disciplina di cui all'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, e che, al contempo, la sua elaborazione è finalizzata «anche» al diverso obiettivo della verifica e dell'adeguamento dei PTP vigenti. In altre parole, il contestuale riferimento all'art. 143 e all'art. 156 dimostra che il contenuto del piano non si esaurisce nella sola verifica e adeguamento dei piani preesistenti ma presenta un significativo *quid novi* non riconducibile alle attività di cui all'art. 156.

6.- Escluso, dunque, che il procedimento di approvazione del piano oggetto di conflitto di attribuzione potesse svolgersi senza il coinvolgimento del Ministero in applicazione di quanto previsto dall'art. 156 del Codice del paesaggio, occorre stabilire se sia stato violato il principio di leale collaborazione.

6.1.- La difesa regionale ritiene che la partecipazione del Ministero sia stata sempre integralmente garantita, sebbene «in presenza di un contesto normativo che, all'origine, neppure la richiedeva». La Regione Lazio ricorda che i contenuti oggetto di co-pianificazione del piano, ai sensi degli artt. 135 e 143, comma 1, lettere *b)*, *c)* e *d)*, del d.lgs. n. 42 del 2004, sono limitati all'individuazione e alla disciplina di tutela e di uso dei seguenti beni: immobili e aree dichiarate di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 (cosiddette “bellezze naturali”); aree tutelate direttamente dalla legge ai sensi dell'art. 142 (cosiddette “zone Galasso”, come territori costieri, fiumi, torrenti e parchi); ulteriori immobili e aree di notevole interesse pubblico; e, alla luce di questa precisazione, afferma che «tutta l'attività di perimetrazione, rappresentazione e disciplina d'uso della vincolistica contenuta nel PTPR è stata interamente oggetto di



co-pianificazione», e che, con l'approvazione del PTPR del 2019, «le ricognizioni, le individuazioni e le graficizzazioni dei beni sono rimaste immutate». Pertanto le modifiche apportate avrebbero riguardato «solamente il testo normativo e sono state in ogni caso puntuali ed isolate».

Più in generale, la Regione contesta che la necessaria co-pianificazione possa tradursi «nel consenso da trovare su ogni singolo, minimo dettaglio di un piano di ampiezza pari a quello regolativo del paesaggio di un'intera regione», dovendosi piuttosto intendere in un senso «più equilibrato», cioè come «condivisione reciproca sull'impostazione, i caratteri, le linee generali e le finalità del Piano». Diversamente, essa afferma, seguendo l'impostazione del ricorrente la decisione congiunta consisterebbe in «un passivo adeguamento della Regione a disposizioni autoritative statali, con il conseguente svuotamento di qualsivoglia competenza regionale, politica o amministrativa».

6.2.- Le condivisibili premesse da cui muove la resistente - che, per un verso, circoscrive la necessità della pianificazione congiunta ai soli beni di cui all'art. 143, comma 1, lettere *b)*, *c)* e *d)*, del d.lgs. n. 42 del 2004 e, per altro verso, precisa che la co-pianificazione deve intendersi come «condivisione reciproca sull'impostazione, i caratteri, le linee generali e le finalità del Piano» - portano tuttavia all'esito opposto a quello da essa auspicato.

Dalle stesse premesse discende, infatti, la necessità che la pianificazione paesaggistica regionale si esprima attraverso una generale condivisione dell'atto che la realizza, ciò che risulta tanto più evidente in una Regione, il Lazio, in cui, come ricordano entrambe le parti del presente giudizio, più del 70 per cento del territorio è sottoposto a vincoli paesaggistici.

In definitiva, seppure l'obbligo di pianificazione congiunta investa i beni paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lettere *b)*, *c)* e *d)*, del d.lgs. n. 42 del 2004, «non è ammissibile la “generale esclusione o la previsione di una mera partecipazione degli organi ministeriali” in procedimenti che richiedono la cooperazione congiunta: in tali ipotesi la tutela paesaggistica verrebbe degradata, “da valore unitario prevalente e a concertazione rigorosamente necessaria, in mera esigenza urbanistica” (sentenza n. 64 del 2015)» (sentenza n. 66 del 2018; già, negli stessi termini, sentenza n. 197 del 2014).

L'unitarietà del valore della tutela paesaggistica comporta, dunque, l'impossibilità di scindere il procedimento di pianificazione paesaggistica in subprocedimenti che vedano del tutto assente la componente statale.

Nella direzione anzidetta si è mossa la giurisprudenza di questa Corte, la quale, ancora di recente, ha affermato che «[I]a disciplina statale volta a proteggere l'ambiente e il paesaggio viene [...] “a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza”» (sentenza n. 66 del 2018). Essa “richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero territorio nazionale [...] affidata congiuntamente allo Stato e alle Regioni” (sentenza n. 66 del 2018). È in questa prospettiva che il codice dei beni culturali e del paesaggio pone, all'art. 135, un obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con riferimento agli immobili e alle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 (le cosiddette “bellezze naturali”), alle aree tutelate direttamente dalla legge ai sensi dell'art. 142 (le cosiddette “zone Galasso”, come territori costieri, fiumi, torrenti, parchi) e, infine, agli ulteriori immobili ed aree di notevole interesse pubblico (art. 143, lettera *d)*). Tale obbligo costituisce un principio inderogabile della legislazione statale, che è, a sua volta, un riflesso della necessaria “impronta unitaria della pianificazione paesaggistica” (sentenza n. 64 del 2015), e mira a “garantire, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente” (sentenza n. 210 del 2016)» (sentenza n. 86 del 2019, ma già nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 178, 68 e n. 66 del 2018, n. 210 del 2016, n. 64 del 2015, n. 197 del 2014, n. 211 del 2013).

Pertanto, l'intervento della Regione, volto a modificare unilateralmente la disciplina di un'area protetta, costituisce violazione, non solo degli impegni in ipotesi assunti con il Ministero in sede procedimentale, «ma soprattutto di quanto prescritto dal codice dei beni culturali e del paesaggio che, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, mira a garantire “l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente” (sentenza n. 210 del 2016), affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato» (sentenza n. 86 del 2019).

E ancora, «la circostanza che la Regione sia intervenuta a dettare una deroga ai limiti per la realizzazione di interventi di ampliamento del patrimonio edilizio esistente, sia pure con riguardo alle pertinenze, in deroga agli strumenti urbanistici, senza seguire l'indicata modalità procedurale collaborativa e senza attendere l'adozione congiunta del piano paesaggistico regionale, delinea una lesione della sfera di competenza statale in materia di “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”, che si impone al legislatore regionale, sia nelle Regioni a statuto speciale (sentenza n. 189 del 2016) che a quelle a statuto ordinario come limite all'esercizio di competenze primarie e concorrenti» (sempre sentenza n. 86 del 2019).



Quanto detto non vanifica le competenze delle regioni e degli enti locali, «ma è l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica che è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale: il paesaggio va, cioè, rispettato come valore primario, attraverso un indirizzo unitario che superi la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali» (sentenza n. 182 del 2006; la medesima affermazione è presente anche nelle successive sentenze n. 86 del 2019, n. 68 e n. 66 del 2018, n. 64 del 2015 e n. 197 del 2014).

6.3.- Ribadito il principio della pianificazione congiunta, risulta priva di fondamento la tesi della Regione Lazio che, da un lato, afferma che il coinvolgimento degli organi statali e del MiBACT sarebbe avvenuto, ma, dall'altro, approva unilateralmente il piano, rinviando a una successiva determinazione l'approvazione di quanto nel frattempo effettivamente concordato.

Anche su questo punto è dirimente la lettura della deliberazione impugnata.

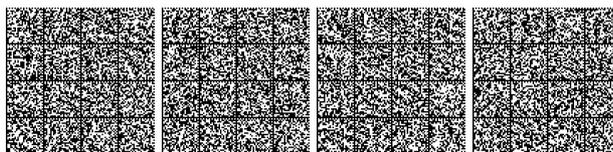
Sia nella sua premessa che nel deliberato sono presenti chiari riferimenti alla necessità che il piano sia oggetto di intesa con il Ministero. In particolare, nella premessa si legge che, «a seguito del completamento della fase pubblicistica dei sopracitati beni paesaggistici, il PTPR approvato dovrà essere aggiornato ed integrato, di intesa con il Ministero competente nel rispetto degli articoli 135 e 143 del Codice». Inoltre, nel punto 8 della deliberazione, il Consiglio delibera «di dare mandato alla Giunta regionale, per il tramite della struttura regionale competente in materia di pianificazione paesistica, di porre in essere gli atti necessari al raggiungimento della stipula dell'Accordo di cui all'articolo 143, comma 2, del Codice successivamente al completamento della fase pubblicistica dei sopracitati beni paesaggistici».

Tali affermazioni rendono manifesta la consapevolezza del Consiglio regionale della necessità di addivenire a un accordo con gli organi ministeriali, che avrebbe dovuto precedere e non certo seguire la definitiva approvazione e la conseguente pubblicazione del piano nel BUR. Né, all'evidenza, può vanificare questo vincolo la circostanza che l'approvazione spetti al Consiglio regionale, con la conseguenza, come erroneamente sostenuto dalla difesa regionale, che lo Stato avrebbe dovuto ricercare con esso l'intesa, in sede di trattazione consiliare della proposta della Giunta. Se è vero, infatti, che il Consiglio regionale non può essere chiamato semplicemente a ratificare una decisione assunta dalla Giunta regionale, è altrettanto vero che spettano a quest'ultima l'attività di negoziazione con lo Stato per conto della Regione e l'impegno ad attivarsi per assicurare che gli indirizzi e le indicazioni del Consiglio siano esaminati ed eventualmente recepiti in sede di trattativa con gli organi ministeriali. Il potere del Consiglio regionale di non approvare la proposta formulata dalla Giunta resta naturalmente fermo, così come quello di chiedere l'avvio di una nuova interlocuzione con il MiBACT, ma tale circostanza non può legittimare lo stesso Consiglio ad approvare unilateralmente ciò che deve essere invece oggetto di decisione condivisa.

In conclusione, anche in questa vicenda viene in rilievo lo spirito che deve informare il procedimento di adozione e di approvazione dei piani paesaggistici, improntato al principio di leale collaborazione, che, come questa Corte ha ripetutamente affermato, si caratterizza per «la sua elasticità e la sua adattabilità», che se, da un lato, «lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti», dall'altro lato, richiedono «continue precisazioni e concretizzazioni» (sentenza n. 31 del 2006).

Lo schema delle reiterate trattative, più volte richiamato nella giurisprudenza di questa Corte per alludere al corretto funzionamento dei meccanismi di leale collaborazione, esprime al meglio la necessità di un confronto costante, paritario e leale tra le parti, che deve caratterizzare ogni fase del procedimento e non seguire la sua conclusione.

Nel caso di specie, la Regione Lazio, dopo aver assicurato il coinvolgimento del MiBACT fino alla proposta di delibera consiliare 10 marzo 2016, n. 60, adottata dalla Giunta regionale con decisione 8 marzo 2016, n. 6, ha posto in essere una condotta che viola i canoni della leale collaborazione. Da questo punto di vista l'approvazione e poi la pubblicazione della deliberazione del Consiglio regionale n. 5 del 2019 hanno determinato una soluzione di continuità nell'*iter* collaborativo avviato tra Stato e Regione, hanno prodotto l'affermazione unilaterale della volontà di una parte e si sono tradotte in un comportamento non leale, nella misura in cui - a conclusione del (e nonostante *il*) percorso di collaborazione - la Regione ha approvato un piano non concordato, destinato a produrre i suoi effetti nelle more dell'approvazione di quello oggetto di accordo con il MiBACT.



Il ricorso deve pertanto essere accolto in riferimento alla violazione del principio di leale collaborazione, in quanto non spettava al Consiglio regionale approvare la deliberazione n. 5 del 2019 senza il previo coinvolgimento del MiBACT. Conseguentemente la deliberazione impugnata deve essere annullata.

7.- Dall'accoglimento del ricorso per conflitto deriva l'annullamento non solo della citata deliberazione n. 5 del 2019 ma anche degli atti attuativi e consequenziali, fra i quali, senz'altro, la nota della Direzione regionale per le politiche abitative e la pianificazione territoriale, paesistica e urbanistica della Regione Lazio, del 20 febbraio 2020, prot. 0153503, attuativa della delibera impugnata in quanto relativa ai procedimenti in corso per l'ottenimento dell'autorizzazione paesaggistica.

8.- L'accoglimento del ricorso con riferimento al principio di leale collaborazione comporta l'assorbimento delle censure promosse con riferimento agli artt. 9, 117, secondo comma, lettera s), e 118 Cost. e quindi anche della domanda di istruttoria, formulata dalla difesa regionale in udienza, volta ad accertare il livello di tutela paesaggistica assicurato dalle singole norme del PTPR.

Parimenti assorbita è l'istanza di sospensione dell'atto impugnato.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara che non spettava alla Regione Lazio e, per essa, al Consiglio regionale approvare la deliberazione 2 agosto 2019, n. 5 (Piano territoriale paesistico regionale - PTPR), e annulla, per l'effetto, la suddetta deliberazione e la nota della Direzione regionale per le politiche abitative e la pianificazione territoriale, paesistica e urbanistica della Regione Lazio del 20 febbraio 2020, prot. 0153503.*

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

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 17 novembre 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_200240

N. 241

*Ordinanza 4 - 17 novembre 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Limitazione degli accessi inappropriati ai servizi di pronto soccorso negli ospedali - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia accettata dalla controparte costituita - Estinzione del processo.**

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 30 luglio 2019, n. 6, art. 9, comma 1, aggiuntivo del comma 5-bis nell'art. 36 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 5 marzo 2001, n. 7.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera m), e terzo.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Mario Rosario MORELLI;

*Giudici* : Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,  
ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 30 luglio 2019, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2019 e per il triennio 2019-2021), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 30 settembre-3 ottobre 2019, depositato in cancelleria l'8 ottobre 2019, iscritto al n. 103 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2019.

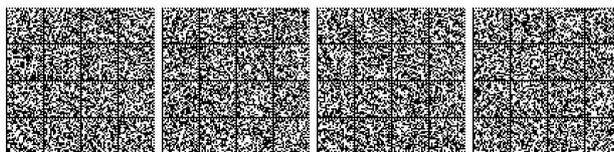
Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;  
udito nella camera di consiglio del 4 novembre 2020 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;  
deliberato nella camera di consiglio del 4 novembre 2020.

Ritenuto che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 9, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 30 luglio 2019, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2019 e per il triennio 2019-2021), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), e terzo comma, della Costituzione;

che la disposizione impugnata introduce nell'art. 36 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 5 marzo 2001, n. 7 (Riordinamento del Servizio Sanitario provinciale), il comma *5-bis*, ai sensi del quale «[l]a Giunta provinciale emana provvedimenti per limitare gli accessi inappropriati ai servizi di pronto soccorso negli ospedali. Fatto salvo quanto previsto dal comma 5, le prestazioni differibili fruite in pronto soccorso sono interamente a carico della/del paziente, anche se esentata/o dal pagamento del ticket, nella misura stabilita dalla Giunta provinciale. La Giunta provinciale fissa i criteri di applicazione della presente disposizione nonché le tipologie di pazienti escluse dal pagamento»;

che, secondo il ricorrente, la prima parte della disposizione impugnata, che attribuisce alla Giunta provinciale la competenza ad adottare provvedimenti per contrastare il fenomeno dell'abuso del pronto soccorso, viola l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., perché: 1) limita nella Provincia autonoma di Bolzano la fruibilità del servizio di pronto soccorso, riconducibile ai livelli essenziali di assistenza garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502); 2) diversamente da quanto previsto dal legislatore statale con l'art. 1, comma 796, lettera *p*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», pone a carico dell'utente il costo della prestazione di pronto soccorso differibile, anche quando si tratti di paziente esentato dal pagamento del ticket e a prescindere dal dato obiettivo del mancato ricovero successivo, così incidendo sul diritto all'esenzione, che per alcune categorie di assistiti andrebbe garantito in modo uniforme a livello nazionale, e traducendosi in un ostacolo all'accesso alle prestazioni sanitarie incluse nei LEA;

che, sempre secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la seconda parte della disposizione impugnata, nel porre una «penalizzazione economica» a carico di coloro che si rivolgano direttamente al pronto soccorso per prestazioni differibili, viola anche l'art. 117, terzo comma, Cost., perché in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica desumibile dal citato art. 1, comma 796, lettera *p*), della legge n. 296 del 2006, secondo cui il concorso a carico dell'assistito non può essere superiore a venticinque euro a prestazione, qualora essa sia classificabile come codice bianco e non sia seguita da ricovero;



che la Provincia autonoma di Bolzano, nel resistere al ricorso, ha sostenuto che le norme impugnate perseguono lo scopo di disincentivare l'accesso ai servizi di pronto soccorso per quelle ipotesi di prestazioni non urgenti e differibili, che, proprio in quanto tali, esulano dai LEA; e che è lo stesso legislatore statale - con l'art. 1, comma 796, lettera p), della legge n. 296 del 2006, invocato dal ricorrente nonostante non abbia la natura di norma di principio - a consentire alle Regioni e alle Province autonome di prevedere dei costi aggiuntivi a carico degli assistiti;

che, nelle more del giudizio, la disposizione impugnata è stata sostituita dall'art 8, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 3 gennaio 2020, n. 1 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità 2020);

che, con atto depositato il 21 settembre 2020, il ricorrente, premesso che la normativa sopravvenuta è conforme a quella nazionale, ha dichiarato di rinunciare al ricorso sulla base della delibera in tal senso adottata dal Consiglio dei ministri il 3 settembre 2020;

che, con atto depositato il 9 ottobre 2020, il Presidente della Provincia autonoma di Bolzano, in conformità alla deliberazione della Giunta provinciale n. 745 del 29 settembre 2020, ha dichiarato di accettare la rinuncia al ricorso.

Considerato che, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte costituita, comporta l'estinzione del processo.

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

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 novembre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 17 novembre 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_200241



# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 92

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 ottobre 2020*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Impiego pubblico - Norme della Provincia autonoma di Trento - Modificazioni dell'art. 12 della legge provinciale n. 15 del 2018, recante misure per il superamento del precariato - Previsione che, fino al 31 dicembre 2022, il personale assunto con contratti di lavoro flessibile può rientrare nella riserva di posti destinata al personale assunto con contratti di lavoro a tempo determinato.**

**Impiego pubblico - Sanità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Trento - Dirigenza sanitaria - Modificazioni della legge provinciale n. 16 del 2010 - Nomina dei direttori per ogni articolazione organizzativa fondamentale - Requisiti - Esperienza almeno triennale di direzione in enti, aziende, strutture pubbliche o private di media o grande dimensione, in posizione dirigenziale.**

**Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Trento - Modificazioni dell'art. 3 della legge provinciale n. 2 del 2020, concernenti l'affidamento di contratti pubblici di importo inferiore alla soglia europea - Criteri per l'affidamento - Partecipazione alla procedura.**

– Legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020 - 2022), artt. 9, 18 e 29.

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

Contro la Provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente della Giunta provinciale *pro tempore* per la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6, articoli 9, 18 e 29 della legge provinciale Trento n. 6/2020 nelle parti e per i motivi in seguito illustrati, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 30 settembre 2020.

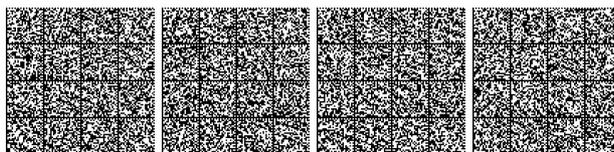
1. Sul Bollettino Ufficiale Trentino-Alto Adige 6 agosto 2020, n. 32, numero straordinario n. 1, è stata pubblicata la legge della Provincia di Trento 6 giugno 2020, n. 6 recante disposizioni in tema di «Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022».

2. Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che tale legge presenti profili di incostituzionalità e, pertanto, propone questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127, comma 1 della Costituzione per i seguenti

## MOTIVI

3. L'art. 9 apporta modifiche all'art. 12 della legge provinciale 3 agosto 2018, n. 15, che reca disposizioni in tema di superamento del precariato.

In particolare, la novella di cui alla lettera *c)* — per effetto della quale alla fine del comma 10 del citato art. 12 sono inserite le parole «in via transitoria, fino ai 31 dicembre 2022, il personale del comma 2 cui si applica il riferimento temporale previsto dal comma 1 può rientrare nella riserva di posti» — consente di includere, in via transitoria fino al



31 dicembre 2022, anche il personale assunto con contratti di lavoro flessibile nella riserva dei posti che il comma 10 dell'art. 12 della legge provinciale n. 15 del 2018, oggetto di modifica, destina al personale assunto con contratti di lavoro a tempo determinato(1).

4. La norma di cui alla citata lettera c) risulta illegittima nella misura in cui assimila, ai fini della riserva dei posti nei concorsi banditi dalla provincia e dei riferimenti temporali entro cui il legislatore nazionale ha inteso circoscrivere le procedure di stabilizzazione, al personale assunto con contratto a tempo determinato quello in servizio con tipologie contrattuali di lavoro flessibile.

In tal modo, viene in sostanza previsto per quest'ultimo un doppio canale di accesso e per un tempo, fino al 31 dicembre 2022, sia pur individuato in via transitoria, che non trova riscontro nella citata normativa nazionale di cui all'art. 20 del decreto legislativo n. 75/2017(2).

5. In forza di quanto detto si palesa pertanto una violazione sia degli articoli 3, 97, sia dell'art. 117, comma 3 della Costituzione, sotto il profilo della violazione dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica.

La disposizione, peraltro, esorbita anche dai limiti dettati dalle competenze statutarie.

6. L'art. 18, comma 9, reca modifiche al comma 2 dell'art. 31 della legge provinciale 23 luglio 2010, n. 16 (legge provinciale sulla tutela della salute 2010)(3).

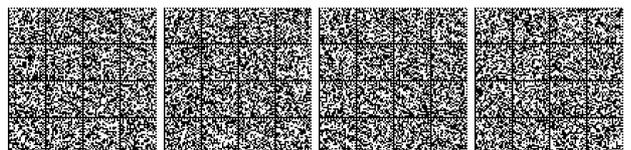
Per effetto di tali modifiche, per il conferimento dell'incarico di direttore di ogni «articolazione organizzativa fondamentale» — Dipartimento di prevenzione, Distretto sanitario e servizio ospedaliero provinciale — sono previsti i seguenti requisiti:

1. diploma di laurea;
2. esperienza almeno triennale di direzione in enti, aziende, strutture pubbliche e private, di media o grande dimensione, con autonomia gestionale e diretta responsabilità delle risorse umane, tecniche e finanziarie, maturata nei dieci anni precedenti la nomina;
3. assenza di cause di incompatibilità e inconfiribilità previste dalla normativa statale vigente.

(1) Il comma 10 dell'art. 12 della P n. 15/2018 disponeva originariamente che: «Per valorizzare l'esperienza acquisita dal personale non dirigenziale, in via ordinaria, i bandi di concorso indetti dalla Provincia, dagli enti strumentali pubblici, dal Consiglio provinciale, dagli enti locali e dalle aziende pubbliche di servizi alla persona possono prevedere che i nuovi posti, in misura non superiore al 50 per cento delle nuove assunzioni, siano riservati a personale assunto con rapporto di lavoro a tempo determinato per attività riconducibili alla medesima area o categoria professionale dei posti messi a concorso. La durata minima del servizio e il periodo di tempo di riferimento sono fissati dal bando di concorso. Se il concorso è indetto per titoli ed esami, all'esperienza professionale maturata da questo personale può essere attribuito un apposito punteggio. Gli esami possono consistere in una prova scritta o in un colloquio». Il comma 2, stesso articolo prevede che: «2. Nel triennio 2018-2020 la Provincia, gli enti strumentali pubblici, il Consiglio provinciale, gli enti locali e le aziende pubbliche di servizi alla persona, secondo quanto previsto dal piano triennale dei fabbisogni o altro strumento di programmazione adottato da ciascun ente, e ferma restando la garanzia dell'adeguato accesso dall'esterno, previa indicazione della relativa copertura finanziaria, possono bandire in via straordinaria procedure concorsuali riservate, in misura non superiore al 50 per cento dei posti disponibili, al personale non dirigenziale che possiede tutti i seguenti requisiti: a) risulti essere o essere stato in servizio dopo il 28 agosto 2015 con contratto di lavoro flessibile presso l'amministrazione che bandisce il concorso; b) alla data di entrata in vigore di questa legge abbia maturato presso le amministrazioni indicate nel comma 3 almeno tre anni di contratto, anche non continuativi, negli ultimi otto anni. A tal fine è possibile sommare periodi riferiti a contratti flessibili diversi, purché relativi ad attività svolte o riconducibili alla medesima area o categoria professionale per la quale è indetto il concorso».

(2) L'art. 20 del decreto legislativo n. 75/2017, per quanto d'interesse, prevede che: «1. Le amministrazioni, al fine di superare il precariato, ridurre il ricorso ai contratti a termine valorizzare la professionalità acquisita dal personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, possono, fino al 31 dicembre 2021, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all'art. 6, comma 2, e con l'indicazione della relativa copertura finanziaria, assumere a tempo indeterminato personale non dirigenziale che possiede tutti i seguenti requisiti: a) risulti in servizio successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015 con contratti a tempo determinato presso l'amministrazione che procede all'assunzione o, in caso di amministrazioni comunali che esercitano funzioni in forma associata, anche presso le amministrazioni con servizi associati; b) sia stato reclutato a tempo determinato, in relazione alle medesime attività svolte, con procedure concorsuali anche espletate presso amministrazioni pubbliche diverse da quella che procede all'assunzione; c) abbia maturato, al 31 dicembre 2020, alle dipendenze dell'amministrazione di cui alla lettera a) che procede all'assunzione, almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni. 2. Nello stesso triennio 2018-2020, le amministrazioni, possono bandire, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all'art. 6, comma 2, e ferma restando la garanzia dell'adeguato accesso dall'esterno, previa indicazione della relativa copertura finanziaria, procedure concorsuali riservate, in misura non superiore al cinquanta per cento dei posti disponibili, al personale non dirigenziale che possiede tutti i seguenti requisiti: a) risulti titolare, successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015, di un contratto di lavoro flessibile presso l'amministrazione che bandisce il concorso; b) abbia maturato, alla data del 31 dicembre 2020, almeno tre anni di contratto, anche non continuativi, negli ultimi otto anni, presso l'amministrazione che bandisce il concorso».

(3) Sostituendo le parole «Il direttore generale nomina, per ogni articolazione organizzativa fondamentale, un direttore in possesso dei requisiti previsti all'art. 28, comma 5, lettere a) e c). Con riferimento al requisito previsto dall'art. 28, comma 5, lettera b), è richiesta un'esperienza di direzione di durata almeno triennale», con le parole: «Il direttore generale nomina, per ogni articolazione organizzativa fondamentale, un direttore in possesso dei seguenti requisiti: diploma di laurea; esperienza almeno triennale di direzione in enti, aziende, strutture pubbliche o private di media o grande dimensione, in posizione dirigenziale con autonomia gestionale e diretta responsabilità delle risorse umane, tecniche o finanziarie, svolta nei dieci anni precedenti l'attivazione delle procedure per la nomina; assenza di cause di inconfiribilità e incompatibilità previste dalla normativa statale vigente. L'esistenza di un rapporto di lavoro dipendente dall'azienda non costituisce causa di incompatibilità alla nomina».



7. Con riferimento al requisito di cui al punto n. 2 la norma, nell'equiparare l'esperienza almeno triennale di direzione in enti, aziende, delle strutture private, di media o grande dimensione a quella acquisita nelle strutture pubbliche per il conferimento dell'incarico di direttore delle predette articolazioni organizzative, si pone in contrasto con le disposizioni recate dal decreto del Presidente della Repubblica n. 484/1997.

Tali disposizioni sono richiamate dall'art. 15, comma 7, del decreto legislativo n. 506/1992, il quale, nel prevedere che «alla dirigenza sanitaria si accede mediante concorso pubblico per titoli ed esami, disciplinato ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483 ivi compresa la possibilità di accesso con una specializzazione in disciplina affine», precisa che «gli incarichi di direzione di struttura complessa sono attribuiti a coloro che siano in possesso dei requisiti di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 484».

8. Infatti, l'art. 12 di tale decreto del Presidente della Repubblica prevede, per l'accesso al secondo livello dirigenziale, che:

«i servizi e i titoli acquisiti presso gli istituti, enti ed istituzioni private di cui all'art. 4, commi 12 e 13, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni, sono equiparati ai corrispondenti servizi e titoli acquisiti presso le aziende sanitarie, secondo quanto disposto dagli articoli 25 e 26 del decreto del Presidente della Repubblica 20 dicembre 1979, n. 761».

La valutazione dell'anzianità di servizio maturata presso gli istituti, enti ed istituzioni private è, quindi, consentita per quegli istituti ed enti i cui ordinamenti siano equipollenti alle disposizioni inerenti lo stato giuridico dei dipendenti degli enti ospedalieri, ed abbiano ottenuto, a domanda, l'equiparazione dei servizi e dei titoli acquisiti dal proprio personale ai servizi e ai titoli acquisiti dal personale in servizio presso ospedali di uguale classifica, amministrati da enti ospedalieri.

9. La predetta norma si pone in contrasto, peraltro, con le vigenti disposizioni contrattuali, le quali — nel disciplinare il conferimento degli incarichi — prevedono che nel computo degli anni necessari ai fini del predetto conferimento di incarichi dirigenziali quali quelli previsti nella legge regionale in esame rientrano i periodi di effettiva anzianità di servizio maturata in qualità di dirigente, anche a tempo determinato, anche presso altre aziende od enti del servizio sanitario nazionale, nonché i periodi relativi ad attività sanitarie e professionali effettuate con incarico dirigenziale o equivalente alle funzioni dirigenziali in ospedali o strutture pubbliche dei paesi dell'Unione europea con o senza soluzione di continuità e non già un'esperienza di direzione in enti, aziende e strutture private (art. 18, comma 4, dei C.C.N.L. Area della sanità 2016/2018).

10. Ciò posto, si ritiene che la norma provinciale in esame contrasti per il profilo segnalato con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile (contratti collettivi) in relazione alle sostanziali deroghe alle disposizioni legislative vigenti e alla disciplina contrattuale che la legge provinciale determina.

11. Non può valere in contrario il fatto che l'art. 31, comma 2 della legge provinciale n. 16/2010 faccia riferimento ai principi contenuti nelle specifiche disposizioni del decreto legislativo n. 502 del 1992 per quanto concerne il conferimento degli incarichi di direttore delle predette articolazioni organizzative fondamentali; stabilisce, per gli incarichi di struttura complessa, di direttore di distretto, etc. specifici requisiti.

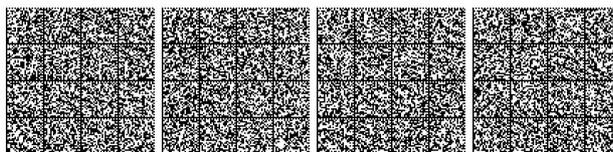
12. La disposizione provinciale non risulta in linea:

con l'art. 3-*sexies*, comma 3, del decreto legislativo n. 502 del 1992 a norma del quale «l'incarico di direttore di distretto è attribuito dal direttore generale a un dirigente dell'azienda, che abbia maturato una specifica esperienza nei servizi territoriali e un'adeguata formazione nella loro organizzazione, oppure a un medico convenzionato, ai sensi dell'art. 8, comma 1, da almeno dieci anni, con contestuale congelamento di un corrispondente posto di organico della dirigenza sanitaria»;

con l'art. 7-*quater*, comma 1, del decreto legislativo n. 502 del 1992, che, nell'individuare i requisiti che deve possedere il direttore del Dipartimento di prevenzione, prevede che:

«il Dipartimento di prevenzione opera nell'ambito del Piano attuativo locale, ha autonomia organizzativa e contabile ed è organizzato in centri di costo e di responsabilità. Il direttore del dipartimento è scelto dal direttore generale tra i direttori di struttura complessa del dipartimento con almeno cinque anni di anzianità di funzione e risponde alla direzione aziendale del perseguimento degli obiettivi aziendali, dell'assetto organizzativo e della gestione, in relazione alle risorse assegnate».

13. L'incarico di direttore del distretto, ex art. 3-*sexies* cit., può essere quindi conferito a un dirigente dell'azienda, che abbia maturato una specifica esperienza nei servizi territoriali e un'adeguata formazione nella loro organizzazione, oppure a un medico convenzionato, ai sensi dell'art. 8, comma 1, del decreto legislativo n. 502/1992 da almeno dieci anni, e non già ad un dirigente dell'azienda che abbia maturato la predetta esperienza «in enti, aziende, strutture pubbliche e private, di media o grande dimensione».



Le medesime considerazioni valgono anche per l'incarico di dirigente del «servizio ospedaliero provinciale» considerata la specificità del requisito richiesto dalla legge provinciale in esame quale il diploma nella disciplina di direzione medica di presidio ospedaliero.

14. Deve ribadirsi, in proposito, che l'art. 15 del decreto legislativo n. 502/1992 rinviare al decreto del Presidente della Repubblica nn. 483 e 484/1997 sia ai fini della determinazione dei requisiti per accedere mediante concorso, per titoli ed esami, alla dirigenza sanitaria che per il conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa specificando, al comma 7, come questi ultimi siano attribuiti a coloro che siano in possesso dei requisiti di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 484.

15. Resta fermo, inoltre, che qualora i predetti incarichi rientrino in un incarico di struttura complessa l'affidamento dello stesso debba svolgersi nell'ambito della procedura indicata nell'art. 15 e seguenti del decreto legislativo n. 502/1992 ovvero secondo le procedure previste dalle disposizioni vigenti e dai contratti collettivi nazionali di lavoro.

16. Le disposizioni statali concernenti i requisiti per il conferimento degli incarichi dirigenziali pubblici, il regime di cumulabilità e il collocamento in aspettativa durante il periodo di svolgimento delle funzioni sono ispirate dal principio di buon andamento della pubblica amministrazione *ex art. 97* della Costituzione e, quindi, dagli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità della stessa, mirando a prevenire al contempo l'insorgere di situazioni di conflitto di interesse in grado di compromettere *ex ante* l'imparzialità del pubblico funzionario e assicurando le migliori condizioni affinché l'attività amministrativa sia sottratta ad impropri condizionamenti esterni, in ossequio ai doveri di fedeltà e onore cui sono tenuti i cittadini (art. 54 della Costituzione) e al principio di imparzialità (art. 97 della Costituzione).

17. Inoltre, la disposizione provinciale impugnata viola i principi fondamentali posti dalla legge dello Stato nella materia concorrente della «tutela della salute».

Infatti, secondo il consolidato orientamento di codesta Corte costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 422/2006 e n. 295/2009), sono da ricondursi alla materia della tutela della salute le disposizioni statali dettate in tema di «governance» delle aziende sanitarie.

18. Tali disposizioni si pongono quali principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione finalizzati al miglioramento del «rendimento» del servizio offerto e posti a garanzia, oltre che del buon andamento dell'amministrazione, anche della qualità dell'attività assistenziale erogata e del funzionamento dei servizi definiti nel quadro della programmazione regionale.

19. In conclusione, la disposizione regionale censurata si pone contrasto con gli articoli 97, 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e 117, terzo comma, in quanto viola principi fondamentali posti dalla legge dello Stato nella materia concorrente della «tutela della salute», della Costituzione.

La disposizione, peraltro, esorbita anche dai limiti dettati dalle competenze statutarie.

20. L'art. 29 della legge provinciale Trento n. 6/2020 apporta modifiche all'art. 3 della legge n. 2 del 2020 rubricato «Disposizioni in materia di affidamento di contratti pubblici di importo inferiore alla soglia europea», prevedendo che:

«1. La rubrica dell'art. 3 della legge provinciale n. 2 del 2020 è sostituita dalla seguente: “Disposizioni in materia di affidamento di contratti pubblici di importo inferiore alla soglia europea”.

2. Prima del comma 1 dell'art. 3 della legge provinciale n. 2 del 2020 è inserito il seguente: “01. Le amministrazioni aggiudicatrici possono procedere all'affidamento diretto di lavori, servizi e forniture, compresi i servizi di ingegneria e architettura, fino alla soglia prevista, per tale tipologia di affidamento, dall'art. 1, comma 2, lettera *a*), del decreto-legge n. 76 del 2020.”

3. Nel comma 1 dell'art. 3 della legge provinciale n. 2 del 2020 le parole: «procedono all'appalto di lavori» sono sostituite dalle seguenti: “possono sempre procedere all'appalto di lavori”.

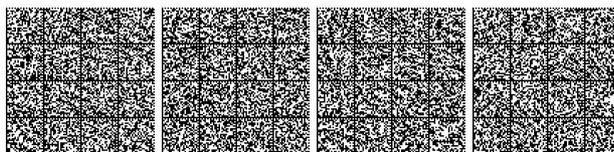
4. Alla fine del comma 3 dell'art. 3 della legge provinciale n. 2 del 2020 sono aggiunte le parole: “Si applicano i commi 5, 6, 6-*bis* e 8 dell'art. 2.”

5. Il comma 4 dell'art. 3 della legge provinciale n. 2 del 2020 è abrogato.

6. Il comma 5 dell'art. 3 della legge provinciale n. 2 del 2020 è abrogato.

7. Dopo il comma 5 dell'art. 3 della legge provinciale n. 2 del 2020 sono inseriti i seguenti:

5-*bis*. Fatto salvo quanto previsto dall'art. 6 e, con riguardo agli affidamenti di importo superiore alla soglia prevista dal comma 01, dall'art. 16, comma 2, lettere *a*) e *c*), della legge provinciale di recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici 2016, per gli affidamenti di servizi e forniture di importo inferiore alle soglie europee, le amministrazioni aggiudicatrici, procedono, a loro scelta, all'aggiudicazione dei relativi appalti, sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ovvero del prezzo più basso.



5-ter. Negli affidamenti di lavori, servizi e forniture, compresi i servizi di ingegneria e architettura, di importo inferiore alle soglie europee, salve le ipotesi in cui la procedura sia sospesa per effetto di provvedimenti dell'autorità giudiziaria, l'aggiudicazione avviene entro il termine di due mesi dalla data di adozione dell'atto di avvio del procedimento nei casi di affidamento diretto, aumentati a quattro mesi negli altri casi.

5-quater. Per gli affidamenti di lavori, servizi e forniture, compresi i servizi di ingegneria e architettura, di importo inferiore alle soglie europee, l'amministrazione aggiudicatrice non richiede le garanzie per la partecipazione alla procedura, salvo che, in considerazione della tipologia e specificità della singola procedura, ricorrano particolari esigenze che l'amministrazione aggiudicatrice indica nell'atto di indizione della gara o in altro atto equivalente. Nel caso in cui sia richiesta la garanzia per la partecipazione alla procedura, il relativo ammontare è dimezzato».

21. La disposizione contenuta all'art. 3 della legge provinciale Trento n. 2 del 2020, prima della attuale novella, prevedeva che le amministrazioni aggiudicatrici procedessero all'affidamento di lavori pubblici di importo inferiore alla soglia europea mediante la procedura negoziata e disciplinava le relative modalità di selezione in modo differente da quanto previsto nella normativa dei contratti pubblici, disponendo, ai commi 1 e 2, che:

«1. Per accelerare la realizzazione delle opere pubbliche, al fine di fronteggiare la crisi economica dovuta alla situazione di emergenza sanitaria in atto, le amministrazioni aggiudicatrici previste dall'art. 5, comma 1, della legge provinciale di recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici 2016 procedono all'appalto di lavori con procedura negoziata senza la previa pubblicazione di un bando di gara, ai sensi dell'art. 33 della legge provinciale sui lavori pubblici 1993, per lavori di importo non superiore alla soglia di rilevanza europea, anche avvalendosi dell'Agenzia provinciale per gli appalti e contratti.

2. Nella procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara ai sensi del comma 1, il responsabile del procedimento seleziona un numero di imprese da invitare compreso tra dieci e quindici, per i lavori di importo complessivo inferiore a 2 milioni di euro, o compreso tra dieci e venti, negli altri casi».

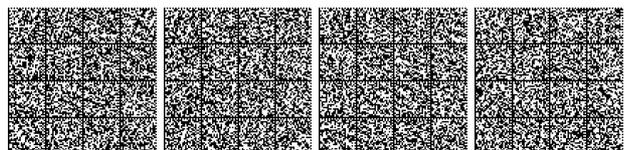
22. Nello specifico il contrasto emergeva — ed è stato censurato — rispetto a quanto previsto dall'art. 36 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, il quale prevede che l'affidamento e l'esecuzione dei c.d. contratti sotto soglia avvengano «nel rispetto dei principi di cui agli articoli 30, comma 1, 34 e 42, nonché nel rispetto del principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti e in modo da assicurare l'effettiva possibilità di partecipazione delle microimprese, piccole e medie imprese»(4).

23. La disposizione contenuta all'art. 3 della legge provinciale Trento n. 2 del 2020 è stata, quindi, impugnata con delibera del Consiglio dei ministri del 21 maggio 2020, in quanto, impattando sulla concorrenza, investiva le materie trasversali della tutela della concorrenza, delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali e dell'ordine pubblico, con violazione dei limiti della competenza statutaria e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione (Corte costituzionale, sentenze nn. 166 e 160/2019).

24. Le modifiche ora apportate dall'art. 29 della legge provinciale Trento n. 6 del 2020, non consentono di ritenere superate le censure formulate relativamente all'art. 3 della legge n. 2 del 2020.

Pertanto, in relazione a tale disposizione si propongono integralmente le questioni già oggetto di impugnativa in ordine al suddetto art. 3 della legge provinciale Trento n. 2 del 2020, in quanto la provincia eccede dalle competenze statutarie, con contrasto all'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione in materia di tutela della concorrenza.

(4) Inoltre, come rilevato nel ricorso proposto avverso l'art. 3 nella sua originaria formulazione — in relazione al quale è stata fissata l'udienza di discussione per il 26 gennaio 2021 —, l'art. 36 cit. detta un'articolata e diversa disciplina delle modalità di affidamento di tali contratti, prevedendo: «a) per affidamenti di importo inferiore a 40.000 euro, mediante affidamento diretto anche senza previa consultazione di due o più operatori economici o per i lavori in amministrazione diretta; b) per affidamenti di importo pari o superiore a 40.000 euro e inferiore a 150.000 euro per i lavori, o alle soglie di cui all'art. 35 per le forniture e i servizi, mediante affidamento diretto previa valutazione di tre preventivi, ove esistenti, per i lavori, e, per i servizi e le forniture, di almeno cinque operatori economici individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti. I lavori possono essere eseguiti anche in amministrazione diretta, fatto salvo l'acquisto e il noleggio di mezzi, per i quali si applica comunque la procedura di cui al periodo precedente. L'avviso sui risultati della procedura di affidamento contiene l'indicazione anche dei soggetti invitati; c) per affidamenti di lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 350.000 euro, mediante la procedura negoziata di cui all'art. 63 previa consultazione, ove esistenti, di almeno dieci operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici. L'avviso sui risultati della procedura di affidamento contiene l'indicazione anche dei soggetti invitati; d) per affidamenti di lavori di importo pari o superiore a 1.000.000 di euro, mediante la procedura negoziata di cui all'art. 63 previa consultazione, ove esistenti, di almeno quindici operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici. L'avviso sui risultati della procedura di affidamento contiene l'indicazione anche dei soggetti invitati; e) per affidamenti di lavori di importo pari o superiore a 1.000.000 di euro e fino alle soglie di cui all'art. 35, mediante ricorso alle procedure di cui all'art. 60, fatto salvo quanto previsto dall'art. 97, comma 8»



*P.Q.M.*

*Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia, per i motivi illustrati nel presente ricorso, dichiarare costituzionalmente illegittimi e conseguentemente annullare gli articoli 9, 18 e 29 della legge provinciale Trento n. 6/2020 nelle parti e per i motivi in precedenza illustrati.*

Con l'originale notificato del ricorso si depositerà:

1. delibera del Consiglio dei ministri 30 settembre 2020 in copia autentica con l'allegata relazione;
2. legge Provincia autonoma Trento 6 agosto 2020, n. 6;
3. C.C.N.L. Dirigenti comparto sanità 2016/2018 - stralcio.

Roma, 2 ottobre 2020

*L'Avvocato dello Stato:* MADDALO

20C0260

N. 93

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 ottobre 2020  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Modifiche alla legge regionale n. 2 del 2018 - Interventi urgenti a sostegno dei Comuni conseguenti ad avversità atmosferiche e per l'adeguamento delle infrastrutture urbane - Previsione che il relativo rifinanziamento è garantito attraverso una variazione sul bilancio regionale di previsione 2020.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Modifiche all'art. 30 della legge regionale n. 14 del 2020 - Fondo a sostegno del trasporto ferroviario delle merci - Previsione che la copertura finanziaria degli oneri derivanti dagli interventi ivi previsti, pari rispettivamente ad euro 100.000,00 e 350.000,00, sia realizzata attraverso la riduzione della quota annuale del ripiano del disavanzo applicato al bilancio 2020-2022.**

– Legge della Regione Abruzzo 31 luglio 2020, n. 20 (“Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 2018, n. 2 (Legge organica in materia di sport e impiantistica sportiva) e ulteriori disposizioni urgenti”), artt. 5, comma 2, e 6.

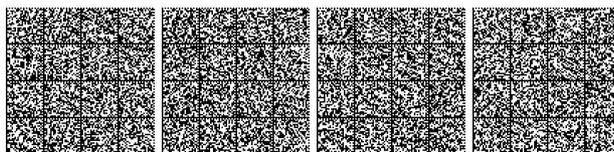
Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri patrocinato *ex lege* dell'Avvocatura Generale dello Stato, (C.F. 80224030587, per il ricevimento degli atti Fax 06-96514000 e PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici in Roma, alla via dei Portoghesi, n. 12 domiciliario nei confronti

Regione Abruzzo, in persona del Presidente *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge n. 20 del 31 luglio 2020, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione, n. 114 del 5 agosto 2020, articoli 5, comma 2, e 6, giusta delibera consiliare del 30 settembre 2020;

La legge regionale in epigrafe detta modifiche alla legge regionale 12 gennaio 2018, n. 2 (legge organica in materia di sport e impiantistica sportiva) ed è censurabile laddove agli articoli 5, comma 2, e 6 detta disposizioni prive di idonee coperture finanziarie, sì da risultare in contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione, secondo cui ogni legge comportante spesa deve indicare i mezzi per farvi fronte.

L'art. 5, comma 2, della legge regionale prevede: «2. Ai sensi dell'art. 111, comma 4-*bis*, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19) convertito con legge 24 aprile 2020, n. 27, il rifinanziamento dell'art. 11 della legge regionale 24 novembre 2016, n. 38 (Disposizioni in favore dei Centri di Ricerca del settore agricolo. Interventi a sostegno del Settore della Cultura e della Formazione. Interventi a favore dei Comuni colpiti da avversità atmosferiche e ulteriori disposizioni urgenti. Disposizioni in materia di protezione civile) è garantito attraverso la seguente variazione sul bilancio regionale di previsione 2020:

a) Lo stanziamento della Missione 00, Programma 00, Titolo 0 (accantonamento disavanzo) è ridotto di euro 2.900.000,00;



b) Lo stanziamento della Missione 11, Programma 02, Titolo 2 è corrispondentemente aumentato di euro 2.900.000,00».

Il successivo art. 6, inoltre, dispone: 1. Al comma 5 dell'art. 30 della legge regionale 16 giugno 2020, n. 14 (Disposizioni contabili per la gestione del bilancio 2020/2022, modifiche ed integrazioni a leggi regionali ed ulteriori disposizioni urgenti ed indifferibili) le parole «diminuzione parte spesa Titolo 1, Missione 20, Programma 01, capitolo di spesa 321940.1 denominato “Fondi di Riserva per le spese obbligatorie - Art. 18 L.R.C. ‘per euro 100.000,00’ sono sostituite dalle parole “diminuzione parte spesa Missione 00, Programma 00, Titolo 0 (accantonamento disavanzo) per euro 100.000,00”.

2. Al comma 8 dell'art. 30 della legge regionale 14/2020 le parole “b) in diminuzione parte Spesa: Titolo 1, Missione 20, Programma 01, capitolo 321940.1 per euro 350.000,00” sono sostituite dalle parole “b) in diminuzione parte Spesa: Missione 00, Programma 00, Titolo 0 (accantonamento disavanzo) per euro 350.000,00».

Orbene l'art. 11, comma 4-*bis*, del decreto-legge, n. 18 del 2020 così come modificato dalla legge di conversione n. 27 del 2020, richiamato dalla norma regionale, prevede che «il disavanzo di amministrazione degli enti di cui all'art. 2 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, ripianato nel corso di un esercizio per un importo superiore a quello applicato al bilancio, determinato dall'anticipo delle attività previste nel relativo piano di rientro riguardanti maggiori accertamenti o minori impegni previsti in bilancio per gli esercizi successivi in attuazione del piano di rientro, può non essere applicato al bilancio degli esercizi successivi».

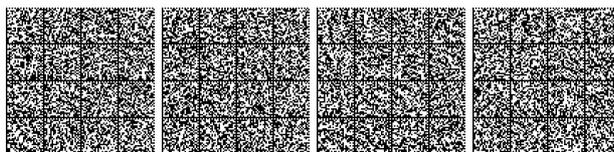
La norma statale quindi, consente la possibilità di variare il bilancio di previsione per ridurre in quota di recupero del disavanzo iscritta nel primo esercizio di un importo pari al maggior recupero determinato nell'esercizio precedente. L'applicabilità di tale previsione, tuttavia, presuppone l'approvazione di un piano di rientro dettagliato, che individui chiaramente le attività da adottare in ciascun anno così da poter determinare esattamente la quota di maggior recupero realizzata nell'esercizio precedente, considerando solo quello che può essere riferito ai maggiori accertamenti o ai minori impegni previsti per l'attuazione del piano di rientro approvato; la quota così determinata rappresenta il limite massimo di riduzione della quota di disavanzo applicata al primo esercizio del bilancio di previsione che si intende variare. Poiché la regione Abruzzo non ha approvato un piano di rientro dettagliato, che consenta la verifica dell'effettivo anticipo del recupero previsto e la sua determinazione, il suddetto art. 111, comma 4-*bis*, del decreto-legge, n. 18 del 2020 non risulta applicabile e, conseguentemente, la copertura finanziaria di cui all'art. 5, comma 2, della legge regionale non risulta idonea, determinando un contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

Analogamente l'art. 6 della legge regionale, modifica i commi 5 e 8 dell'art. 30 della legge regionale n. 14 del 2020, prevede che la copertura finanziaria degli oneri derivanti dagli interventi ivi previsti, pari rispettivamente ad euro 100.000,00 ed euro 350.000,00, sia realizzata attraverso la riduzione della quota annuale del ripiano del disavanzo applicato al bilancio 2020-2022 come risultante dai piani di rientro dello stesso.

Anche in questo caso l'art. 111, comma 4-*bis*, del decreto-legge n. 18/2020 non è applicabile in carenza dell'approvazione del piano di rientro e pertanto anche questa disposizione prevede una copertura finanziaria non idonea e dunque in contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

Le norme censurate si pongono in contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione in quanto producono effetti negativi sui saldi di finanza pubblica e pregiudicano gli equilibri finanziari del bilancio regionale.

Come ha più volte sottolineato la Corte (per tutte sentenza n. 197/19, punto 4.2 del Considerato in diritto), «la copertura finanziaria delle spese deve indefettibilmente avere un fondamento giuridico, dal momento che, diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero nella parte attiva del bilancio per realizzare nuove o maggiori spese. Si è già rilevato, in precedenza, che la “copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano ‘una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti ‘la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, della Costituzione, presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile’ (sentenza n. 192 del 2012)” (sentenza n. 184 del 2016)» (sentenza n. 274 del 2017). Pertanto, già in precedenza è stato ribadito che «l'art. 81, quarto [ora terzo] comma della Costituzione, pone il principio fondamentale della copertura delle spese, richiedendo la contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa quanto di quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessarie per la copertura finanziaria delle prime» (sentenza n. 213 del 2008).



P. Q. M.

*Si chiede che la Eccellentissima Corte costituzionale voglia accogliere il presente ricorso dichiarando costituzionalmente illegittimi gli articoli 5, comma 2, e 6 della qui impugnata legge regionale n. 20/2020.*

*Si produce l'attestazione della deliberazione del Consiglio dei Ministri del 30 settembre 2020.*

Roma, 3 ottobre 2020

*Il Vice Avvocato Generale: FIGLIOLIA*

20C00261

N. 94

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 ottobre 2020  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

**Energia - Norme della Regione Toscana - Modifiche all'articolo 9 della legge regionale n. 11 del 2011 - Disposizioni in materia di installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili di energia - Previsione che è ammessa la realizzazione di impianti fotovoltaici a terra fino alla potenza massima, per ciascun impianto, di 8.000 chilowatt elettrici.**

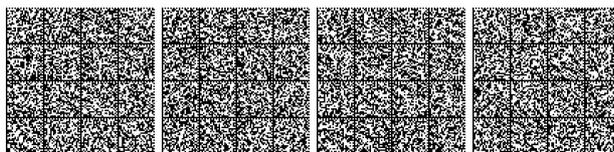
**Energia - Norme della Regione Toscana - Modifiche all'articolo 9 della legge regionale n. 11 del 2011 - Disposizioni in materia di installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili di energia - Previsione che nelle aree rurali, per gli impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1.000 chilowatt elettrici, l'autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio è rilasciata previa intesa con il Comune o i Comuni interessati dall'impianto.**

**Energia - Norme della Regione Toscana - Modifiche all'articolo 9 della legge regionale n. 11 del 2011 - Disposizioni in materia di installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili di energia - Previsione che le disposizioni di cui ai commi 1-bis e 1-ter dell'art. 9, sulle limitazioni o condizioni per la realizzazione degli impianti, si applicano anche ai procedimenti in corso, relativi all'autorizzazione unica o al provvedimento autorizzatorio unico regionale.**

– Legge della Regione Toscana 7 agosto 2020, n. 82 (Disposizioni relative alle linee guida regionali in materia di economia circolare e all'installazione degli impianti fotovoltaici a terra. Modifiche alla l.r. 34/2020 e alla l.r. 11/2011), art. 2, commi 1, 2 e 3.

Ricorso ex art. 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, (codice fiscale n. 80188230587) rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale n. 80224030587) ags\_m2@mail-cert.avvocaturastato.it fax 06/96514000 presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi n. 12, contro la Regione Toscana, (codice fiscale n. 01386030488) in persona del Presidente della Giunta *pro tempore* per la declaratoria di incostituzionalità della legge della Regione Toscana 7 agosto 2020, n. 82, pubblicata nel B.U.R. n. 81 del 12 agosto 2020, avente ad oggetto «Disposizioni relative alle linee guida regionali in materia di economia circolare e all'installazione degli impianti fotovoltaici a terra. Modifiche alla legge regionale n. 34/2020 ed alla legge regionale n. 11/2011.» in relazione alle disposizioni di seguito indicate, per violazione dell'art. 117, terzo comma della Costituzione, in relazione alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», violando di norme di principio contenute nel decreto legislativo n. 387/2007.

La legge regionale, che detta disposizioni relative alle linee guida regionali in materia di economia circolare e all'installazione degli impianti fotovoltaici a terra e modifica la legge regionale n. 34/2020 e la legge regionale n. 11/2011, appare censurabile relativamente alla disposizione contenuta nell'art. 2, commi 1, 2 e 3 che dettano disposizioni relative alla realizzazione di impianti fotovoltaici.



In particolare:

1) la disposizione di cui all'art. 2, comma 1, inserisce nell'art. 9 della legge regionale n. 11 del 2011, recante «Disposizioni in materia di installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili di energia. Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 39 (Disposizioni in materia di energia) e alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio)», il comma 1-bis, che recita: «1-bis. Fatte salve le aree individuate all'art. 5, nelle aree rurali come definite dall'art. 64 della legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio) e identificate negli strumenti della pianificazione territoriale e negli altri atti di governo del territorio di cui alla stessa legge regionale n. 65/2014, è ammessa la realizzazione di impianti fotovoltaici a terra fino alla potenza massima, per ciascun impianto, di 8.000 chilowatt elettrici.».

La norma regionale quindi introduce, riguardo alle aree rurali - fatte salve le aree urbanizzate destinate ad insediamenti produttivi, commerciali e servizi - un limite di potenza ai fini della realizzazione di impianti fotovoltaici a terra, con il conseguente divieto d'installazione per tutti gli impianti di potenza superiore a quella definita normativamente.

Si rileva in proposito che, ai sensi dell'art. 12, comma 7, del decreto legislativo 29 dicembre 2007, n. 387, la destinazione agricola di un'area non costituisce, in generale, elemento ostativo all'installazione di impianti fotovoltaici ed in tal senso, la disposizione statale richiamata infatti dispone che gli impianti di produzione di energia elettrica possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici.

Come precisato dalla giurisprudenza amministrativa, «Appare evidente come il legislatore, nel rendere possibile l'ubicazione di impianti di produzione di energia anche in zone classificate agricole, non intende consentire, in via generalizzata, la possibilità di ubicare impianti, per così dire "a discrezione del privato", derogando alle destinazioni impresse al territorio dagli strumenti urbanistici. La disposizione in esame, infatti, contiene una possibilità offerta alla regione in sede di rilascio di autorizzazione unica regionale, di consentire l'ubicazione anche in zone classificate agricole dagli strumenti urbanistici regionali, ed a tal fine indica alla medesima regione una serie di elementi dei quali la stessa deve tenere conto, laddove intenda determinarsi a tale scelta. L'art. 12, comma 7 del decreto legislativo n. 387/2007, non prevede affatto una immediata possibilità di deroga alla zonizzazione comunale, ma si limita a non impedire che ciò possa avvenire qualora - nel bilanciamento degli interessi pubblici presenti e tenuto conto degli elementi indicati dal legislatore - si ritenga che l'ubicazione in zona agricola risulti ragionevole ed opportuna» (Consiglio Stato, sezione IV, sentenza n. 1298/2017).

Seppure il legislatore nazionale, nel solco di un percorso normativo teso a salvaguardare la destinazione agricola dei territori, ha introdotto un generale divieto di accesso agli incentivi per impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole (art. 65 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27), la disposizione in esame contenuta nell'art. 2, comma 1, della legge regionale non trova riscontro nella normativa nazionale e di conseguenza viola i limiti della competenza della regione in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» art. 117, comma 3 della Costituzione.

Con costante orientamento giurisprudenziale, codesta Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di previsioni regionali che sanciscano, in via generale ed astratta, la non idoneità di intere aree di territorio ovvero impongano limitazioni in maniera generalizzata ed aprioristica.

È stato in proposito affermato che: «la disciplina di regime abilitativo degli impianti di energia da fonti rinnovabili, rientra, oltre che nella materia "tutela dell'ambiente", anche nella competenza legislativa concorrente, in quanto riconducibile a "Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" (art. 117, terzo comma, Costituzionale), nel cui ambito, i principi fondamentali sono dettati dal decreto legislativo n. 387/2003 ed in particolare dall'art. 12» (Corte costituzionale sentenza n. 177 del 2018). Alle regioni, quindi, «è consentito soltanto individuare, caso per caso, aree e siti non idonei (o porre particolari limitazioni) in via di eccezione e solo qualora ciò sia necessario per proteggere interessi costituzionalmente rilevanti, esclusivamente all'esito di un procedimento amministrativo nel cui ambito deve avvenire la valutazione sincronica di tutti gli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, come prevede il paragrafo 17.1 delle linee guida nazionali di cui al decreto ministeriale 10 settembre 2010» (Corte costituzionale sentenza n. 68/2018).

Il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale per individuare aree e siti non idonei, non permette, invece, «che le regioni prescrivano limiti generali inderogabili, valevoli sull'intero territorio regionale, specie nella forma di distanze minime o di potenza dell'impianto perché ciò contrasterebbe con il principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea» (Corte costituzionale sentenza n. 13/2014).

Più di recente i medesimi principi ermeneutici sono stati ribaditi da codesta Corte laddove si è affermato che «la disciplina del regime abilitativo degli impianti di energia da fonti rinnovabili rientra, oltre che nella materia "tutela dell'ambiente", anche nella competenza legislativa concorrente, in quanto riconducibile a "produzione, trasporto e



distribuzione nazionale dell'energia' (art. 117, terzo comma, Costituzione), nel cui ambito i principi fondamentali sono dettati anche dal decreto legislativo n. 387 del 2003 e, in specie, dall'art. 12 (*ex multis*, sentenza n. 14 del 2018)» (sentenza n. 177 del 2018). Pertanto, il legislatore statale «attraverso la disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto principi che [...] non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale» (sentenze n. 69 del 2018 e n. 99 del 2012). Principi che si desumono dalle «Linee guida» di cui al decreto ministeriale 10 settembre 2010, adottate in attuazione dell'art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387 del 2003, da quest'ultimo decreto e dal decreto legislativo n. 28 del 2011, e il cui rispetto si impone al legislatore regionale» (Corte costituzionale sentenze n. 86 e 286 del 2019).

Diversamente, la soluzione normativa adottata dalla Regione Toscana con la norma in esame, nel prescrivere un vincolo generalizzato alla potenza dell'impianto da realizzare in «area rurale» (vale a dire area agricola), a fronte di una disciplina normativa nazionale che non prevede un analogo divieto alla realizzazione di impianti fotovoltaici in area agricola superiore ad una determinata soglia di potenza, non consente un'adeguata tutela dei molteplici e rilevanti interessi coinvolti, ponendosi in contrasto con il principio, di derivazione europea, della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili.

La norma regionale eccede quindi dai limiti della competenza della regione in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» i cui principi fondamentali, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione devono essere stabiliti dallo Stato;

2) parimenti illegittima, per violazione di principi fondamentali dettati dallo Stato in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e quindi per contrasto con l'art. 117, terzo comma della Costituzione, è la disposizione di cui all'art. 2, comma 2, della legge regionale in esame, che introduce all'art. 9 della citata legge regionale n. 11 del 2011, il comma 1-ter, disponendo che, «nelle aree rurali di cui al comma 1-bis, per gli impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1000 chilowatt elettrici, l'autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio è rilasciata previa intesa con il comune o i comuni interessati».

Al riguardo, le disposizioni dettate dalle Linee Guida nazionali di cui al decreto ministeriale 10 settembre 2010, nonché soprattutto l'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003, agli articoli 5 e 6 del decreto legislativo n. 28/2011, rubricati «Autorizzazione unica» e «Procedura abilitativa semplificata e comunicazione per gli impianti alimentati da energia rinnovabile», fissano in modo chiaro ed inderogabile le procedure autorizzative per la realizzazione e l'esercizio degli impianti alimentati a fonte rinnovabile.

In particolare, dal complesso normativo emerge chiaramente che la Conferenza dei servizi, convocata dalla regione o provincia delegata, nel caso di specie riguardo all'ipotesi di autorizzazione unica, costituisce l'unico strumento «nell'ambito del quale confluiscono tutti gli apporti amministrativi necessari per la costruzione e l'esercizio dell'impianto, delle opere connesse e delle infrastrutture indispensabili» (paragrafo 14.1 delle Linee Guida nazionali di cui al decreto ministeriale 10 settembre 2010).

In ragione del rinvio operato dall'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003 alla legge n. 241/1990 in tema di conferenza dei servizi, ai sensi dell'art. 14-*quater* della legge n. 241/1990, le amministrazioni convocate devono esprimere esclusivamente in tale ambito il proprio eventuale dissenso, a pena di inammissibilità, motivatamente.

Invero, come affermato da codesta Corte costituzionale, «La costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione elettrica alimentati da fonti rinnovabili, sono soggetti ad una autorizzazione unica rilasciata dalla regione, che è tenuta a convocare la Conferenza di servizi. Tutte le amministrazioni interessate dal progetto sono tenute a partecipare alla conferenza e ad esprimere in tale sede, anche i pareri di cui sono investiti per legge, secondo le dinamiche collaborative proprie dello strumento di semplificazione procedimentale che disciplina il procedimento amministrativo volto al rilascio della indicata autorizzazione. La norma statale, infatti, ispirata a canoni di semplificazione, è finalizzata a rendere più rapida la costruzione degli impianti di energia alternativa e non contempla alcuna delle condizioni o degli adempimenti previsti dalle disposizioni regionali impugnate, quali, tra gli altri, la necessaria previa adozione da parte dei comuni, di uno specifico strumento di pianificazione (PRIE) e la fissazione di un indice massimo di affollamento (parametro di controllo *P*). Tale contrasto comporta la violazione dell'indicato parametro costituzionale, non potendo il legislatore regionale introdurre, nell'ambito del procedimento di autorizzazione di cui all'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003, nuovi o diversi adempimenti rispetto a quelli indicati dalla norma statale» (Corte costituzionale sentenza n. 344/2010).

In termini analoghi si esprime la prevalente giurisprudenza amministrativa, osservando che «L'adozione di misure (...) che comportino un sostanziale blocco generalizzato delle procedure autorizzative per la realizzazione di impianti eolici, deve ritenersi illegittima, sia per violazione dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003, e, per tale via, dell'art. 117, terzo comma della Costituzione, sia per violazione dei principi sovranazionali tesi alla valorizzazione e incentivazione della produzione di energia da fonti rinnovabili, derivanti dalla disciplina comunitaria e dagli accordi



internazionali (direttiva 27 settembre 2001, 2001/77/CE “Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell’energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell’elettricità” e il Protocollo di Kyoto») (T.A.R. Sardegna sezione I, 14 gennaio 2011, n. 32).

La disposizione censurata, in spregio alle norme ed ai principi interpretativi sopra richiamati, prevede invece, per gli impianti di potenza superiore a 1.000 chilowatt elettrici, un sistema autorizzatorio affatto diverso in virtù del quale l’autorizzazione unica alla realizzazione dell’impianto non potrebbe essere in alcun modo rilasciata in difetto della preventiva intesa con il comune.

La disposizione regionale che si censura altera dunque il quadro delle competenze amministrative definito a livello della normazione di principio statale e vanifica l’obiettivo di semplificazione e razionalizzazione che si intendeva conseguire attraverso il ricorso all’autorizzazione unica.

D’altronde nel quadro normativo statale il comune dispone certamente della possibilità di rappresentare l’eventuale regime vincolistico vigente a livello locale, ma può esercitare tale facoltà solo nell’ambito della conferenza di servizi la cui funzione è appunto quella di comporre in un unico deliberato l’insieme degli interessi, anche variegati, espressi dalle amministrazioni coinvolte, per offrire all’operatore economico un unico interlocutore, con indubbi vantaggi in termini efficienza, trasparenza ed affidabilità dell’azione amministrativa.

Del resto codesta Corte ha più volte affermato che: «il procedimento di autorizzazione unica alla realizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili, di cui all’art. 12, comma 4, del decreto legislativo n. 387 del 2003, è ispirato «alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità» ed è volto a garantire, «in modo uniforme sull’intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo» (sentenze n. 177 del 2018 e n. 156 del 2016), in coerenza con il particolare favor riconosciuto alle fonti energetiche rinnovabili dalla disciplina interna e sovranazionale. Esso, peraltro, è stato puntualmente disciplinato dal legislatore temperando vari interessi, costituzionalmente rilevanti, per certi versi interni alla medesima materia della tutela dell’ambiente «attraverso l’incrocio di diverse tipologie di verifica, il cui coordinamento» - in sede di conferenza di servizi - «e la cui acquisizione sincronica, [...] necessari per l’autorizzazione unica finale, non tollerano ulteriori differenziazioni su base regionale» (Corte costituzionale sentenza n. 267 del 2016 e 106 del 2020);

3) Le illegittimità sopra evidenziate si estendono e per certi versi si amplificano nel comma 3 dello stesso art. 2 della legge regionale in esame, che, intervenendo sull’art. 9 della legge regionale n. 11 del 2011, prevede che «Le disposizioni di cui ai commi 1-bis e 1-ter, si applicano anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del presente comma, relativi all’autorizzazione unica di cui all’art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003».

In questo caso la disposizione regionale, in mancanza di una norma transitoria, estende la nuova disciplina anche ai procedimenti già avviati imponendo agli operatori economici un radicale cambio di prospettiva con il probabile azzeramento delle procedure in corso e con una sensibile alterazione dell’assetto regolatorio.

P. Q. M.

*Voglia codesta Ecc.ma Corte dichiarare l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, commi 1, 2 e 3 della legge della Regione Toscana 7 agosto 2020, n. 82, pubblicata nel B.U.R. n. 81 del 12 agosto 2020, avente ad oggetto «Disposizioni relative alle linee guida regionali in materia di economia circolare e all’installazione degli impianti fotovoltaici a terra. Modifiche alla legge regionale n. 34/2020 ed alla legge regionale n. 11/2011.» per violazione dell’art. 117, terzo comma della Costituzione, in relazione alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia», nonché delle norme di principio contenute nel decreto legislativo n. 387/2007.*

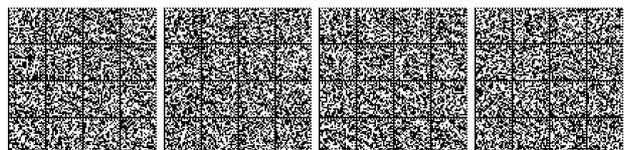
Con l’originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 7 ottobre 2020;
2. copia della legge regionale impugnata;
3. rapporto del Dipartimento degli affari regionali.

Con ogni salvezza.

Roma, 8 ottobre 2020

L’AVVOCATO DELLO STATO: AIELLO



n. 95

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 ottobre 2020*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lombardia - Differimento di termini e sospensione dell'efficacia di atti in materia di governo del territorio in considerazione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Proroga della validità di certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti o titoli abilitativi, comunque denominati, e delle convenzioni di lottizzazione.**

– Legge della Regione Lombardia 7 agosto 2020, n. 18 (Assestamento al bilancio 2020 - 2022 con modifiche di leggi regionali), art. 28.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri (C.F.: 80188230587), rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (C.F. 80224030587) presso cui è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12 (ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it - fax 06/96514000);

contro la Regione Lombardia in persona del Presidente p.t.;

per la dichiarazione, giusta delibera del Consiglio dei ministri del 7 ottobre 2020, di illegittimità costituzionale dell'art. 28 della legge regionale del 7 agosto 2020 n. 18, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 33 dell'11 agosto 2020.

La legge della Regione Lombardia n. 18 del 7 agosto 2020 reca disposizioni in materia di «Assestamento al bilancio 2020 - 2022 con modifiche di leggi regionali».

In particolare l'art. 28 - in rubrica Differimento dei termini e sospensione dell'efficacia di atti in materia di governo del territorio in considerazione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19) dispone:

«1. Anche in considerazione del permanere di gravi difficoltà per il settore delle costruzioni, derivanti dall'emergenza epidemiologica da Covid-19, è prorogata la validità:

a) di tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti o titoli abilitativi, comunque denominati, in scadenza dal 31 gennaio 2020 e fino al 31 dicembre 2021, per tre anni dalla data di relativa scadenza;

b) delle convenzioni di lottizzazione di cui all'art. 46 della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e dei termini da esse stabiliti, nonché di quelli contenuti in accordi similari, comunque denominati, previsti dalla legislazione regionale in materia urbanistica, stipulati antecedentemente alla data di entrata in vigore della presente legge, che conservano validità per tre anni dalla relativa scadenza;

2. Le scadenze dei termini previsti agli articoli 8-bis, commi 1 e 2, e 40-bis, comma 1, primo e quarto periodo, della L.R. 12/2005, nonché del termine di cui all'art. 8, comma 2, della legge regionale 26 novembre 2019 n. 18 (Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 "Legge per il governo del territorio" e ad altre leggi regionali), differite in applicazione dell'art. 1, comma 1, della legge regionale 31 marzo 2020, n. 4 (Differimento dei termini stabiliti da leggi e regolamenti regionali e disposizioni urgenti in materia contabile e di agriturismi, in considerazione dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-19), sono prorogate fino al 31 dicembre 2020;

3. L'efficacia delle deliberazioni della Giunta regionale relative ai criteri di cui agli articoli 11, comma 5, e 43, comma 2-quinquies, della L.R. 12/2005 è sospesa per novanta giorni dalla data di pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione Lombardia delle stesse deliberazioni per consentire e agevolare le valutazioni di competenza dei comuni, ai fini della relativa applicazione».

L'art. 28, come si rileva dal dettato normativo, interviene sulla durata della validità dei titoli edilizi, paesaggistici e delle convenzioni di lottizzazione, disciplinandone la proroga dei termini.

Il legislatore regionale premette che la validità dei predetti titoli è prorogata «anche in considerazione del permanere di gravi difficoltà per il settore delle costruzioni, derivanti dall'emergenza epidemiologica da Covid-19» e ne disciplina la proroga dei termini.

La disposizione dell'art. 28 regola la proroga dei predetti titoli edilizi in modo però difforme da quanto previsto dalla legislazione statale, in particolare dall'art. 103, commi 2 e 2-bis, del decreto-legge n. 18/2020 (convertito dalla legge n. 27/2020) nonché dall'art. 10, commi 4 e 4-bis, del decreto-legge n. 76/2020 (convertito dalla legge n. 120/2020) in quanto prevede termini di proroga maggiori, non prevede la comunicazione del soggetto interessato di volersene avvalere, e non fa salva la compatibilità dei titoli abilitativi con nuovi strumenti urbanistici approvati o adottati.

L'art. 28 della legge della Regione Lombardia n. 18/2020 appare pertanto costituzionalmente illegittimo per il seguente



## MOTIVO

*Violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione: competenza concorrente in materia di edilizia e urbanistica.*

Va premesso che la materia dell'edilizia e urbanistica rientra nella legislazione concorrente ex art. 117, comma 3 Cost. in quanto parte della materia «governo del territorio». Occorre, quindi, individuare le norme statali interposte, dalle quali ricavare i principi generali a cui la legislazione regionale deve attenersi.

Per quanto riguarda l'impatto della situazione emergenziale in atto sulla validità ed efficacia dei vari titoli abilitativi edilizi e urbanistici previsti dalla legislazione statale e regionale vigente, il legislatore statale è intervenuto prorogandone la validità.

In particolare:

1) l'art. 103, commi 2 e *2-bis*, del decreto-legge 17 marzo 2020, 18 (recante «Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19»), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, ha disposto che:

«(omissis).

2. Tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, compresi i termini di inizio e di ultimazione dei lavori di cui all'art. 15 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020, conservano la loro validità per i novanta giorni successivi alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza. La disposizione di cui al periodo precedente si applica anche alle segnalazioni certificate di inizio attività, alle segnalazioni certificate di agibilità, nonché alle autorizzazioni paesaggistiche e alle autorizzazioni ambientali comunque denominate. Il medesimo termine si applica anche al ritiro dei titoli abilitativi edilizi comunque denominati rilasciati fino alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza;

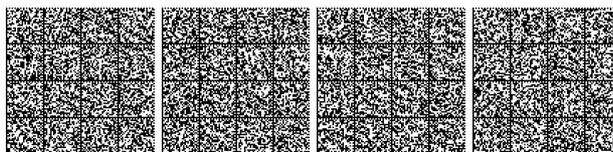
*2-bis*. Il termine di validità nonché i termini di inizio e fine lavori previsti dalle convenzioni di lottizzazione di cui all'art. 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, ovvero dagli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale, nonché i termini dei relativi piani attuativi e di qualunque altro atto ad essi propedeutico, in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020, sono prorogati di novanta giorni. La presente disposizione si applica anche ai diversi termini delle convenzioni di lottizzazione di cui all'art. 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, ovvero degli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale nonché dei relativi piani attuativi che hanno usufruito della proroga di cui all'art. 30, comma *3-bis*, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98»;

2) l'art. 10, commi 4 e *4-bis*, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (recante «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale») convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, ha previsto, integrando la disciplina dell'art. 103, commi 2 e 3, decreto-legge n. 18/2020 sopra riportato, che:

«(omissis).

4. Per effetto della comunicazione del soggetto interessato di volersi avvalere del presente comma, sono prorogati rispettivamente di un anno e di tre anni i termini di inizio e di ultimazione dei lavori di cui all'art. 15 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, come indicati nei permessi di costruire rilasciati o comunque formati fino al 31 dicembre 2020, purché i suddetti termini non siano già decorsi al momento della comunicazione dell'interessato e sempre che i titoli abilitativi non risultino in contrasto, al momento della comunicazione dell'interessato, con nuovi strumenti urbanistici approvati o adottati. Le disposizioni di cui al primo periodo del presente comma si applicano anche ai permessi di costruire per i quali l'amministrazione competente abbia già accordato una proroga ai sensi dell'art. 15, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380. La medesima proroga si applica alle segnalazioni certificate di inizio attività presentate entro lo stesso termine ai sensi degli articoli 22 e 23 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380;

*4-bis*. Il termine di validità nonché i termini di inizio e fine lavori previsti dalle convenzioni di lottizzazione di cui all'art. 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, dagli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale, nonché i termini dei relativi piani attuativi e di qualunque altro atto ad essi propedeutico, formati al 31 dicembre 2020, sono prorogati di tre anni. La presente disposizione si applica anche ai diversi termini delle convenzioni di lottizzazione di cui all'art. 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, o degli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale nonché dei relativi piani attuativi che hanno usufruito della proroga di cui all'art. 30, comma *3-bis*, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98».



In tale quadro normativo si inserisce la legge regionale in esame, che all'art. 28 dispone, come visto, al comma 1, lettera *a*), dispone che la validità di attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti o titoli abilitativi, comunque denominati, in scadenza dal 31 gennaio 2020 e fino al 31 dicembre 2021, è prorogata di tre anni dalla data di relativa scadenza.

In tal modo l'art. 28 si pone in aperto contrasto con la previsione contenuta nell'art. 103, comma 2, del decreto-legge n. 18 del 2020, che individua un meccanismo di proroga automatica dei titoli in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020, e fissa il termine finale della stessa al novantesimo giorno successivo alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza.

La medesima disposizione, è poi difforme sia dal testo dell'art. 10, comma 4, del decreto-legge n. 76/2020 vigente alla data di approvazione della disposizione regionale, che dal testo del medesimo art. 10, comma 4, del citato decreto-legge, come modificato dalla legge di conversione.

Infatti, la disposizione regionale impugnata:

individua un termine di proroga diverso disponendo, per i titoli in scadenza dal 31 gennaio 2020 e fino al 31 dicembre 2021, la proroga per tre anni dalla data di relativa scadenza. Senonché l'art. 10, comma 4, del decreto semplificazioni (anche prima delle modifiche apportate della legge di conversione), stabilisce la proroga, rispettivamente di un anno e di tre anni, dei termini di inizio e di ultimazione dei lavori, di cui all'art. 15 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, come indicati «nei permessi di costruire rilasciati o comunque formati fino al 31 dicembre 2020»;

non ancora l'operatività della proroga alla comunicazione del soggetto interessato di volersene avvalere;

non contiene la previsione che fa salva la necessità della compatibilità dei titoli abilitativi prorogati con i nuovi strumenti urbanistici eventualmente approvati o adottati al momento della comunicazione da parte dell'interessato di volersi avvalere della proroga.

In relazione alla disciplina delle convenzioni di lottizzazione e atti similari, l'art. 28, comma 1°, lettera *b*), della legge regionale in esame, nel prevedere la proroga per gli atti «stipulati antecedentemente alla data di entrata in vigore della presente legge, che conservano validità per tre anni dalla relativa scadenza», si pone a sua volta in contrasto:

— con l'art. 103, comma 2-*bis* del decreto-legge c.d. Cura Italia 17 marzo 2020 n. 18 vigente al momento dell'approvazione e della successiva pubblicazione della legge regionale, che stabiliva la proroga di novanta giorni per le convenzioni di lottizzazione e i piani attuativi in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020;

— con l'art. 10, comma 4-*bis* del decreto-legge c.d. Semplificazione n. 76/2020 che individua ora il termine unificato di validità nonché di inizio e fine lavori previsti dalle convenzioni di lottizzazione di cui all'art. 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, dagli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale, nonché dai relativi piani attuativi e da qualunque altro atto ad essi propedeutico, stabilendo che i termini dei titoli formati al 31 dicembre 2020 sono prorogati di tre anni.

Premesso quanto sopra, è inequivocabile, come si è premesso, che l'ambito materiale su cui incide la norma regionale impugnata sia ascrivibile ai settori dell'edilizia e dell'urbanistica, in quanto si disciplina la proroga di titoli edilizi e paesaggistici e delle convenzioni di lottizzazione, cioè il «governo del territorio».

La materia appartiene alla potestà legislativa concorrente come costantemente affermato dalla giurisprudenza di codesta Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 102 e n. 6 del 2013, n. 309 e n. 192 del 2011; n. 340 del 2009; nonché delle sentenze n. 196 del 2004 e n. 362 del 2003).

È altresì pacifico nella giurisprudenza di codesta Corte costituzionale il principio secondo il quale, nell'ambito di tale materia «governo del territorio», prevista dall'art. 117, comma terzo, della Costituzione, e oggetto di competenza concorrente tra Stato e Regioni, i titoli abilitativi agli interventi edilizi sono oggetto di una disciplina che assurge a principio fondamentale (Corte Cost. sentenze n. 259 del 2014, n. 139 e n. 102 del 2013 n. 303 del 2003).

Con riferimento alla portata dei «principi fondamentali» riservati alla legislazione statale nelle materie di potestà concorrente, codesta Corte costituzionale ha stabilito che «il rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio [...] deve essere inteso nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri ed obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi» (Corte cost. sentenze n. 272 del 2013 e n. 237 e 200 del 2009 nonché n. 336 e n. 50 del 2005).

In tale materia le Regioni devono quindi osservare i principi fondamentali ricavabili dalla legislazione statale.

Alla stregua dei principi ricordati l'art. 28 della legge regionale in esame, nel regolamentare la validità dei titoli edilizi, paesaggistici e delle convenzioni di lottizzazione, introduce una normativa sostitutiva dei principi dettati dal legislatore statale, non una disciplina di dettaglio rispetto alla normativa statale.



Si deve considerare che la disciplina, specificamente, dei termini di validità dei titoli abilitativi di qualsiasi livello (permessi di costruire, convenzioni di lottizzazione e titoli similari, ma anche dichiarazioni di inizio di attività nei casi in cui siano consentite) attiene al contenuto sostanziale del titolo abilitativo e non può essere considerata un dettaglio meramente esecutivo. Si tratta, infatti, di termini costantemente previsti a pena di decadenza (i termini di inizio e ultimazione dei lavori), o di termini di durata del diritto del beneficiario del titolo (i termini di validità delle convenzioni di lottizzazione e dei permessi di costruire). In tutti i casi, quindi, si tratta di termini il cui decorso comporta l'estinzione del diritto di costruire così come conformato dal titolo abilitativo. Una diversa durata dei termini, in pratica, comporta una diversa consistenza sostanziale del diritto di costruire attribuito dal titolo abilitativo. Non vi è dubbio, allora, che anche la disciplina dei termini attiene al contenuto essenziale dei titoli abilitativi, proprio in quanto titoli costitutivi/conformativi del diritto di costruire che, in mancanza di essi, non sussisterebbe o avrebbe una dimensione diversa.

Ne consegue che la legislazione regionale non può disciplinare i termini in questione e le relative proroghe in modo difforme dalla legislazione statale, che anche in questa parte si atteggia come legislazione di principio.

Discipline regionali differenziate in punto di termini urbanistico - edilizi e relative proroghe, minerebbero infatti la certezza e l'unitarietà della disciplina di governo del territorio, rendendo variabile da regione a regione lo *ius aedificandi* nel suo contenuto essenziale, di cui, come visto, è parte anche la durata temporale. Laddove il governo del territorio, essendo, ovviamente, governo del territorio nazionale visto nella sua unitarietà funzionale, cioè sia dal punto di vista degli usi e della tutela del territorio, sia dal punto di vista delle attività economiche legate alla trasformazione del territorio (*in primis*, il mercato dell'edilizia e quello immobiliare), richiede che i tratti essenziali del diritto di costruire siano i medesimi in ogni parte del territorio nazionale.

Anche nell'attuale situazione di emergenza collegata alla diffusione del virus Covid-19, gli interventi normativi delle Regioni e delle Province autonome, in particolare in materia edilizia, si devono armonizzare con il complesso dei provvedimenti adottati dallo Stato finalizzati a garantire la salute dei cittadini e al contempo sostenere il sistema economico, e non possono disporre deroghe alla normativa statale di settore, invadendo l'ambito di competenza sopra menzionato.

Il che, palesemente, accade nella specie, in cui, in sostanza, la validità dei permessi di costruire è prorogata dalla legge regionale per tre anni con riferimento a tutti i titoli in scadenza fino al 31 dicembre 2021, cioè ben oltre il termine ultimo del 31 dicembre 2020 previsto dalla legislazione statale interposta. E la validità delle convenzioni di lottizzazione e titoli similari è prorogata di tre anni con riferimento a quelle formatesi anteriormente all'entrata in vigore della legge regionale impugnata, cioè fino all'11 agosto 2020 (art. 34, legge regionale n. 18/2020), quando la legislazione statale, come visto, prevede una proroga triennale delle convenzioni di lottizzazione formatesi fino al 31 dicembre 2020.

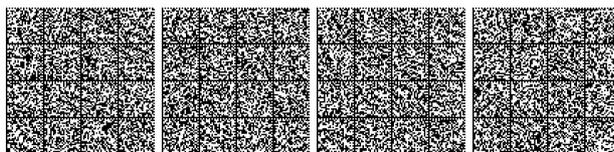
Inoltre, come mostra il testo dell'art. 28 impugnato, la legislazione regionale si limita a prevedere la proroga dei termini di validità dei permessi di costruire e delle convenzioni di lottizzazione e titoli similari; laddove la legislazione statale regola, altresì, la proroga dei termini di inizio e ultimazione dei lavori previsti in tali titoli. Il silenzio della legge regionale a quest'ultimo proposito comporta che la legislazione statale debba integrare quella regionale in punto di proroga dei termini di inizio e ultimazione dei lavori; ma con una proroga che ha durata diversa da quella della validità dei titoli sottostanti. Il che potrebbe generare situazioni di paralisi applicativa, p. es. portando alla scadenza dei termini di inizio o ultimazione di lavori, e quindi alla decadenza, rispetto a titoli che, però, alla stregua della legge regionale sarebbero ancora validi; o, viceversa, alla scadenza della validità di titoli i cui termini di inizio o ultimazione dei lavori sarebbero, invece, ancora pendenti.

L'illegittima invasione della competenza statale si coglie, quindi, anche sotto lo specifico aspetto della violazione del principio di necessaria unitarietà della proroga tanto dei termini di validità dei titoli, quanto dei termini di inizio e ultimazione dei lavori.

D'altra parte, la legislazione regionale impugnata contrasta con la legislazione statale interposta qui rilevante anche sotto il profilo specifico della causale emergenziale su cui si fonda.

La legislazione connessa all'emergenza sanitaria in atto deve sempre attenersi ai principi di proporzionalità e di limitatezza temporale:

L'eccezionalità di tale legislazione deve essere coerente con l'eccezionalità della situazione sanitaria ed economica, e non può quindi eccedere quanto strettamente necessario a tal fine. La legislazione statale nella specie ha previsto, per i permessi di costruire, proroghe triennali decorrenti da epoca non successiva al 31 dicembre 2020. La legislazione regionale impugnata eccede questa limitazione temporale, estendendo il *terminus a quo* della proroga fino al 31 dicembre 2021. Ciò viola i richiamati principi di proporzionalità e di limitazione temporale della legislazione



emergenziale, poiché non è allo stato dimostrata né prevedibile la necessità di prorogare i titoli che verranno in essere anche per tutto il prossimo anno, né per quanto riguarda il territorio nazionale visto nella sua interezza, né per quanto riguarda il territorio della Lombardia. Questa necessità dovrà, se del caso, formare oggetto di nuova valutazione, correlata all'andamento della situazione emergenziale, e di nuovo specifico intervento normativo.

*Mutatis mutandis*, le stesse considerazioni valgono per la proroga delle convenzioni di lottizzazione, che la legislazione regionale impugnata potrebbe rendere maggiore o minore di quanto voluto dalla legislazione statale, anche in questo caso senza un comprovato rapporto con la situazione emergenziale tanto nazionale quanto lombarda.

Come premesso, attiene poi al nucleo essenziale dei diritti attribuiti dal permesso di costruire anche la previsione dell'art. 10, comma 4, decreto-legge n. 76/2020, giusta la quale la proroga della validità e dei termini riferiti a tali titoli opera non automaticamente, ma solo su richiesta dell'interessato; e comunque con il limite che al momento della richiesta non siano sopravvenuti, anche a livello di mera adozione, strumenti urbanistici generali o particolareggiati o atti di pari livello che rendano incompatibile l'intervento edilizio di cui si chiede la proroga.

Tali previsioni non sono presenti nella legislazione regionale impugnata, né si può ritenere che esse operino integrandosi con essa. La normativa impugnata vuole infatti porsi come disciplina esclusiva ed esaustiva della materia delle proroghe urbanistiche ed edilizie motivate dall'emergenza.

Ciò premesso, costituisce certamente un principio fondamentale quello secondo cui la proroga, attesa la sua eccezionalità e, quindi, la portata tendenzialmente restrittiva delle norme che la concedono, può operare solo se l'interessato chiaramente manifesti l'intenzione di avvalersene. In mancanza di tale chiara manifestazione, si può presumere che l'interessato non sia, in realtà, più tale, e non vi è, quindi, ragione di mantenere in vigore oltre la scadenza naturale titoli di trasformazione del territorio che i loro beneficiari abbiano consapevolmente cessato di coltivare. Insomma, lo *ius aedificandi* è e rimane (dove la rilevanza di principio della previsione statale qui richiamata) un diritto disponibile, che non vi è ragione di conservare in difetto di un chiaro interesse del titolare.

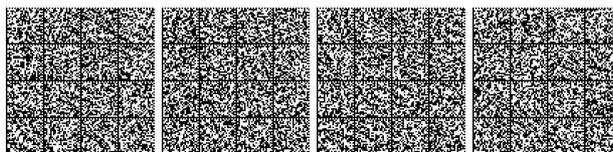
Come mostra il confronto tra l'art. 103, comma 2, decreto-legge n. 18/2020 e l'art. 10, comma 4, decreto-legge n. 76/2020, la sola fase in cui la legislazione statale ha previsto una proroga automatica dei titoli edilizi è stata quella coperta, appunto, dal decreto-legge n. 18/2020, vale a dire la fase riferita ai titoli e ai termini in scadenza fino al 31 luglio 2020, prorogati di novanta giorni a decorrere dalla cessazione dello stato di emergenza. Dall'entrata in vigore del decreto-legge n. 76/2020, anteriore all'entrata in vigore della legge regionale impugnata, è invece divenuto operante il nuovo regime di proroga su richiesta dell'interessato.

Allo stesso modo, costituisce un principio generale quello per cui la proroga dei permessi di costruire, tanto come validità quanto come termini di inizio e ultimazione dei lavori, in tanto può essere concessa in quanto i relativi interventi non contrastino con strumenti urbanistici, anche meramente adottati, sopravvenuti al momento in cui l'interessato chiede l'attivazione della proroga. Si tratta, come è evidente, di un corollario particolare alle proroghe dei termini del principio generale secondo cui le sopravvenienze della disciplina urbanistica incidono sull'efficacia dei titoli edilizi in essere che non siano ancora in corso di realizzazione: invero, la sopravvenienza di tale disciplina esprime la nuova valutazione degli interessi pubblici connessi all'assetto del territorio, e prevale sugli interessi privati espressi nel titolo edilizio formatosi sotto la disciplina precedente ma non ancora realizzato.

Con riferimento agli strumenti urbanistici sopravvenuti di cui si sia compiuto l'*iter* di adozione e approvazione, il principio in questione è espresso dall'art. 15, comma 4, decreto legislativo n. 380/2001, giusta il quale «4. Il permesso decade con l'entrata in vigore di contrastanti previsioni urbanistiche, salvo che i lavori siano già iniziati e vengano completati entro il termine di tre anni dalla data di inizio».

Con riferimento agli strumenti sopravvenuti meramente adottati, la previsione statale che l'intervento edilizio prorogato debba essere compatibile anche con questi, costituisce, invece, attuazione del principio delle «misure di salvaguardia» di cui all'art. 12, comma 3, decreto legislativo n. 380/2001, giusta il quale «3. In caso di contrasto dell'intervento oggetto della domanda di permesso di costruire con le previsioni di strumenti urbanistici adottati, è sospesa ogni determinazione in ordine alla domanda».

La domanda di proroga di un termine di validità o di esecuzione di un permesso di costruire che, altrimenti, verrebbe meno, può infatti ben essere assimilata alla domanda di un nuovo titolo edilizio, e non può avere quindi corso qualora sia in contrasto con strumenti sopravvenuti anche solo adottati. Il complessivo contrasto tra la disciplina statale e quella regionale come fin qui illustrato, comporta in conclusione la violazione dei principi fondamentali della materia edilizia, rientrante nel «governo del territorio» oggetto di competenza concorrente ex art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la disciplina statale dei «titoli edilizi» costituisce norma di principio (Corte costituzionale 9 marzo 2016 n. 49).



P. Q. M.

*Ciò premesso, il Presidente del Consiglio dei ministri come sopra rappresentato e difeso conclude affinché l'Ecc. ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 28 della legge regionale della Regione Lombardia 7 agosto 2020 n. 18.*

*Si producono la legge regionale impugnata e in originale la delibera del Consiglio dei ministri del 7 ottobre 2020.*

Roma, 12 ottobre 2020

*L'avvocato dello Stato: AIELLO*

20C00263

N. 157

*Ordinanza del 1° settembre 2020 del Tribunale di Roma nel procedimento civile promosso da Magi Riccardo e Associazione + Europa contro il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministero dell'interno*

**Elezioni - Elezione della Camera dei deputati - Procedimento elettorale preparatorio - Sottoscrizione della dichiarazione di presentazione delle liste dei candidati per l'attribuzione dei seggi nel collegio plurinominale, con l'indicazione dei candidati della lista nei collegi uninominali compresi nel collegio plurinominale, da almeno 1.500 e da non più di 2.000 elettori iscritti nelle liste elettorali di Comuni compresi nel medesimo collegio plurinominale o, in caso di collegio plurinominale compreso in un unico Comune, iscritti nelle sezioni elettorali di tale collegio plurinominale - Riduzione del numero delle sottoscrizioni nel caso di scioglimento della Camera dei deputati che ne anticipi la scadenza di oltre centoventi giorni - Esenzione dall'onere di raccolta delle sottoscrizioni per i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), art. 18-bis, comma primo, nel testo modificato dall'articolo 1, comma 10, lettera a), della legge 3 novembre 2017, n. 165 (Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali), e comma secondo, nel testo modificato dall'art. 2, comma 10, lettera b), della legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati).

## IL TRIBUNALE DI ROMA

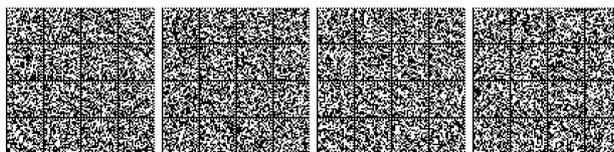
### II SEZIONE CIVILE

In persona del giudice dott.ssa Carmen Bifano, ha pronunciato la seguente ordinanza nella controversia in primo grado promossa con ricorso ex art. 702-bis del codice di procedura civile ed iscritta al n. 50174/2019 del R.G.A.C. vertente tra Magi Riccardo ed Associazione + Europa (prof. Beniamino Caravita di Toritto; avv. Andrea Mazziotti di Celso, avv. Aulo Cossu) - parti ricorrenti;

e Presidenza del Consiglio dei ministri (di seguito anche *Pcm*) e Ministero dell'interno (di seguito anche *Min Interno*) (Avvocatura Generale dello Stato) - parti resistenti;

### OGGETTO

Accertamento del diritto di elettorato passivo per il rinnovo della Camera dei deputati in senso conforme alla Costituzione, con specifico riferimento all'ambito soggettivo di applicazione, al contenuto e alle modalità dell'onere di raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione delle relative candidature ex art. 18-bis del decreto del Presidente



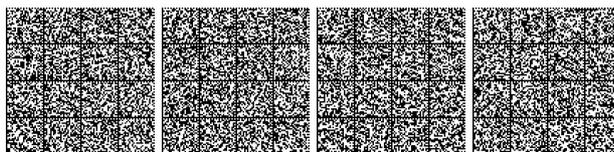
della Repubblica n. 361/1957, di Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati (di seguito anche solo decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 o testo unico dell'elezione della Camera dei deputati), come da ultimo modificato dalle leggi n. 52/2015 e n. 165/2017.

## INDICE

1. Difese delle parti: pagina 3 e seguenti;
  - a: dei ricorrenti: pagina 3 e seguenti;
  - b: delle Amministrazioni convenute: pagina 8 e seguenti;
2. Questioni pregiudiziali e preliminari: pagina 9 e seguenti;
  - a: circa la giurisdizione: pagina 9 e seguenti;
  - b: circa l'interesse ad agire: pagina 16 e seguenti.
3. Ulteriori questioni di merito - premesse in diritto: pagina 28 e seguenti;
  - a: con riferimento al numero delle sottoscrizioni, alla relativa autenticazione e all'esenzione dalla relativa raccolta (domande indicate sopra sub *I*), *II*) e *IV*): pagina 28 e seguenti;
  - b. Con riferimento alla presentazione delle liste di candidati da parte di liste collegate (domanda indicata sopra sub *III*): pagina 32 e seguenti;
4. Questioni di legittimità costituzionale: pagina 41 e seguenti;
  - a. circa la loro rilevanza: pagina 41 e seguenti;
  - b. circa la loro non manifesta infondatezza: pagina 44 e seguenti;
    - b1. La giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo - principi generali in materia elettorale - pagina 44 e seguenti;
    - b2. La giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa al procedimento elettorale preparatorio. -: pagina 48 e seguenti;
    - b.3 Effetti della disciplina della raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione delle candidature alla Carriera dei Deputati nell'ambito dell'ordinamento vigente: pagina 52 e seguenti;
    - b.4 Evoluzione del sistema elettorale per il rinnovo della Camera dei deputati, con specifico riferimento alla disciplina circa la raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione delle candidature e la relativa esenzione: pagina 57 e seguenti;
      - I*) l'originario art. 18 del decreto del Presidente della Repubblica, n. 361/1957: pagina 58 e seguenti;
      - II*) la legge n. 136 del 23 aprile 1976: pagina 60 e seguenti;
      - III*) la legge n. 53 del 21 marzo 1990: pagina 61 e seguenti;
      - IV*) la legge n. 271 dell'11 agosto 1991: pagina 62 e seguenti;
      - V*) la legge n. 277 del 4 agosto 1993: pagina 63 e seguenti;
      - VI*) il decreto-legge n. 73 del 29 gennaio 1994, convertito con legge n. 162/1994: pagina 66 e seguenti;
      - VII*) la legge n. 270 del 21 dicembre 2005: pagina 69 e seguenti;
      - VIII*) sequela dei regimi transitori, con efficacia limitata alle sole elezioni successive, antecedente alla legge n. 165/2017: pagina 70 e seguenti;
        - VIII.a: legge n. 22/2006: pagina 70;
        - VIII.b: decreto-legge n. 24/2008 e legge di conversione n. 30/2008: pagina 71;
        - VIII.c: decreto-legge n. 223/2012 e legge di conversione n. 232/2012: pagina 72;
      - IX*) Corte costituzionale, sentenza 1 del 13 gennaio 2014: pagina 73;
      - X*) la legge n. 52 del 6 maggio 2015: pagina 74;
      - XI*) Corte costituzionale, sentenza n. 35 del 9 febbraio 2017: pagina 76;
      - XII*) speciale regime transitorio successivo alla legge n. 165/2017 - la legge n. 205/2017 -: pagina 76;
  5. Conclusioni: pagina 78 e seguenti;

*I. Difese delle parti*

*a. Con ricorso ex art. 702-bis del codice di procedura civile del 7 novembre 2019 le parti ricorrenti indicate in epigrafe,*



premessi

che + Europa è associazione politica iscritta al registro dei partiti politici e Magi Riccardo è stato candidato come relativo capolista nei tre collegi plurinominali della Circoscrizione Lazio 1 in occasione delle ultime elezioni politiche del 4 marzo 2018 svoltesi secondo le norme poste dalla legge n. 165/2017;

che + Europa, avendo conseguito il 2,6% dei voti validi, e non avendo dunque superato la soglia del 3% prevista per l'elezione di candidati nei collegi plurinominali proporzionali, non ha ottenuto un numero di eletti sufficiente a formare gruppi parlamentari alla Camera o al Senato onde, alla stregua dell'art. 18-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 come modificato dalla legge n. 165/2017, per poter partecipare alle prossime elezioni politiche dovrà raccogliere le sottoscrizioni previste da tale disposizione, non beneficiando alla sua stregua di alcuna esenzione al riguardo,

hanno chiesto:

*I)* l'accertamento del diritto di candidarsi e presentare liste di candidati alle prossime elezioni politiche raccogliendo un numero di sottoscrizioni non superiore ad un quarto di quello previsto dall'art. 18-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, previa rimessione alla Corte costituzionale della questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1123, della legge n. 205/2017, nella parte in cui prevede l'applicabilità della suddetta riduzione alle sole prime elezioni successive all'entrata in vigore della norma, nonché, per quanto necessario, dello stesso art. 18-bis, per violazione degli articoli 1, 3, 48, 49 e 51 della Costituzione;

*II)* l'accertamento del diritto di candidarsi e presentare liste di candidati alle prossime elezioni politiche raccogliendo sottoscrizioni autenticate anche da avvocati abilitati al patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori, previa rimessione alla Corte costituzionale della questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 7, della legge n. 165/2017, nella parte in cui prevede l'applicabilità alle sole prime elezioni successive all'entrata in vigore della norma della suddetta facoltà, per violazione degli articoli 1, 3, 48, 49 e 51 della Costituzione;

*III)* accertamento del diritto di depositare, in applicazione dell'art. 20 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, nell'eventualità di presentazione di candidature alle elezioni politiche in coalizione, le sottoscrizioni richieste dall'art. 18-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 apposte su moduli che riportino esclusivamente i nomi dei candidati della lista in ciascun collegio plurinominali, senza necessità di raccogliere le sottoscrizioni su moduli che riportino i nomi dei candidati nei collegi uninominali, ovvero, in subordine, rimessione alla Corte costituzionale della questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 18-bis, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 nella suddetta parte, per violazione degli articoli 1, 3, 48, 49 e 51 della Costituzione;

*IV)* accertamento del diritto della ricorrente + Europa di presentare liste di candidati alle prossime elezioni politiche senza raccogliere le sottoscrizioni previste dal decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, previa rimessione alla Corte costituzionale della questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 18-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, nella parte in cui prevede la relativa esenzione esclusivamente per i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi, per violazione degli articoli 1, 3, 48, 49 e 51 della Costituzione.

A tal fine i ricorrenti hanno allegato e dedotto, anche nel corso dell'udienza di discussione, che:

le domande proposte sono dirette ad ottenere una pronuncia che, in applicazione dei medesimi principi e criteri espressi dalla Corte di cassazione con l'ordinanza interlocutoria n. 12060/2013 e dalla Corte costituzionale con le sentenze numero 1/2014, 110/2015 e 35/2017 relative al diritto di voto, « . . . accerti “la concreta volontà delle legge” riguardo a una serie di aspetti della disciplina della raccolta delle sottoscrizioni . . . » e, cioè, il proprio «diritto . . . di presentarsi alle prossime elezioni in situazione di parità con gli altri soggetti politici, e al fine di poter svolgere le elezioni in una situazione non inficiata da palesi vizi, tali da mettere a repentaglio la tenuta del risultato elettorale e il rispetto dei principi derivanti dal modello di democrazia rappresentativa in cui la sovranità popolare appartiene al popolo nelle forme e nei limiti della Costituzione.» (cfr. ricorso, pagina 13) e, dunque, di esercitare il proprio diritto di elettorato passivo pienamente e liberamente in conformità al dettato costituzionale, in quanto ex art. 51 della Costituzione, diritto politico fondamentale di rango equivalente al diritto di voto, esistendo l'uno in funzione dell'altro;

che infatti, secondo quanto affermato nella richiamata ordinanza interlocutoria della Corte di Cassazione n. 12060/2013, «lo stato di incertezza» riguardo alla possibilità di esercitare il proprio diritto di voto, e quindi analogamente il diritto di elettorato passivo, in conformità alla Costituzione, «è sufficiente per giustificare la meritevolezza . . .» del proprio interesse ad agire;



che, in particolare, la vigente disciplina posta dall'art. 18-bis, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, imponendo, ai fini della presentazione della candidature per il rinnovo della Camera dei deputati, la raccolta in pochi giorni di un numero di firme degli elettori troppo elevato, è sproporzionata ed irragionevole rispetto all'esigenza di «tutela dell'ordinato svolgimento delle operazioni elettorali» cui essa, secondo le indicazioni anche della Corte costituzionale (*cf.* sentenza n. 394/2006; n. 83/1992) è preordinata, e ciò perché determina un'eccessiva compressione del diritto di elettorato passivo e del pluralismo politico;

posto, infatti, che il numero complessivo di sottoscrizioni da raccogliere è pari a 145.500 (72.750 in caso di elezioni anticipate) e che *ex* art. 83 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 la soglia di sbarramento per l'assegnazione dei seggi è del 3%, « . . . che nelle ultime elezioni corrispondeva a circa 1 milione di voti . . . la norma italiana in vigore richiede a un partito che ottenga il 3% di "intercettare", per ottenerne la firma, quasi il 15% (o il 7,5% in caso di elezioni anticipate) del proprio elettorato; una percentuale totalmente irragionevole e sproporzionata rispetto all'esigenza di tenere fuori dalle elezioni liste palesemente prive di seguito» (*cf.* pagina 16 ricorso), ed infatti priva di riscontro in altri principali Paesi dell'Unione Europea;

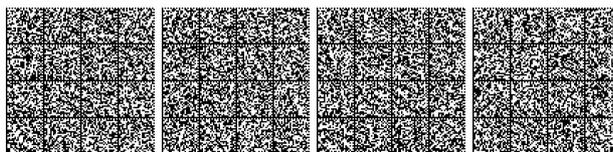
il reiterato e sistematico ricorso del legislatore a norme eccezionali, con efficacia limitata a singole elezioni, per ampliare la partecipazione elettorale anche riducendo il numero delle sottoscrizioni da raccogliere per la presentazione delle candidature, derogando ad una disciplina formalmente generale, manifesta l'irragionevolezza di quest'ultima;

l'art. 6, comma 7, della legge n. 165/2017, nella parte in cui prevede per le sole prime elezioni successive alla sua entrata in vigore, l'inclusione degli avvocati abilitati al patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori nell'elenco dei soggetti che possono autenticare le sottoscrizioni raccolte, pone norma irragionevole e discriminatoria perché disciplina in modo diverso situazioni (elezioni) identiche;

l'interpretazione dell'art. 18-bis, comma 1-bis, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, recepita nelle «Istruzioni per la presentazione e l'ammissione delle candidature» per il rinnovo della Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica del 4 marzo 2018 (doc. 4 ricorso) e successivamente confermata, in occasione di interrogazione parlamentare del 12 giugno 2019 (doc. 5 ricorso), dal Ministro dell'interno p.t., in persona dell'on. Salvini, secondo cui, nell'eventualità di presentazione di candidature alle elezioni politiche in coalizione, le sottoscrizioni richieste dall'art. 18-bis, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 devono essere apposte su moduli che riportino non solo i nomi dei candidati della lista in ciascun collegio plurinomiale ma anche i nomi dei candidati nei collegi uninominali, è contraria a quella espressa dal suo contenuto letterale e condivisa in occasione dei lavori parlamentari, come evidenziato dall'approvazione dell'odg G/2941/11/1 presentato dal senatore Collina, e determina, in ogni caso, un impedimento assoluto a presentarsi in coalizione per chi deve raccogliere le firme, e dunque un'eccessiva compressione del diritto elettorato passivo, non giustificata dalla necessità di proteggere un altro interesse meritevole di tutela, in quanto, alla stregua degli articoli 14-bis e 15 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, la dichiarazione di collegamento non può avvenire, unitamente al deposito del contrassegno elettorale, prima delle ore 8,00 del quarantaquattresimo giorno antecedente alle elezioni e, in base al successivo art. 20, le liste dei candidati devono essere presentate entro le ore 20,00 del trentaquattresimo giorno antecedente la votazione, onde in soli dieci giorni le liste in coalizione devono presentare il contrassegno e la dichiarazione di collegamento, concordare tra di esse i candidati in tutti i duecentotrentuno collegi uninominali della Camera e i centosedici del Senato, stampare i loro nominativi sui moduli differenziati per ciascuno dei sessantatre collegi plurinominali della Camera e trentaquattro del Senato, e poi raccogliere le sottoscrizioni in ciascun collegio plurinomiale;

il regime delle esenzioni dall'onere di raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione delle candidature per il rinnovo della Camera dei deputati posto dall'art. 18-bis, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, come modificato dalla legge n. 52/2015, è parimenti irragionevole e discriminatorio perché, contrariamente alla sua *ratio*, esclude anche partiti non privi di seguito, come appunto + EUROPA che, in occasione delle ultime elezioni europee, beneficiando dell'esenzione ad essa applicabile, « ..ha ottenuto 833.000 voti (risultando la sesta lista più votata . . .) e una percentuale del 3,1% non sufficiente a superare la soglia di sbarramento applicabile alle elezioni europee, ma sufficiente per superare quella del 3% applicabile alle elezioni politiche ..» e pur tuttavia è comunque onerata della raccolta delle sottoscrizioni per candidarsi alla Camera dei deputati come se fosse un partito priva di sostanza politica;

anche in tal caso l'irragionevolezza del sistema è dimostrata dai rimedi predisposti per estendere, comunque, la suddetta esenzione e rendere così possibile la partecipazione politica, come la creazione di gruppi parlamentari in deroga, e cioè formati da meno di venti deputati o dieci senatori, resa possibile dai regolamenti delle Camere, o l'adozione di norme *ad hoc* come quella posta dall'art. 2, comma 36, della legge n. 52/2015 che solo per le prime



elezioni successive alla sua entrata in vigore ha esteso l'esenzione ex art. 18-bis, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/2017 « ..anche ai partiti o ai gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in almeno una delle due Camere al 15 aprile 2017».

*b. Costituitesi le Amministrazioni convenute il giorno stesso dell'udienza fissata ex art. 702-ter del codice di procedura civile, hanno eccepito:*

il difetto di giurisdizione del giudice adito, spettando la stessa alla giunta per le elezioni della Camera dei deputati ex art. 87 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, attuativo dell'art. 66 della Costituzione (*cf.*: Cassazione civile, Sezioni unite, sentenza n. 26098 dell'11 dicembre 2014; Consiglio di Stato, III, sentenza n. 999 del 16 febbraio 2018);

inammissibilità del ricorso per carenza di interesse ad agire, essendo la domanda fondata su situazioni meramente ipotetiche quale lo scioglimento anticipato delle Camere;

in subordine, inammissibilità della domanda per richiesta di una pronuncia, additiva o manipolativa, a contenuto non costituzionalmente obbligato, mediante estensione di una disciplina speciale a fattispecie non considerate, in violazione della discrezionalità legislativa;

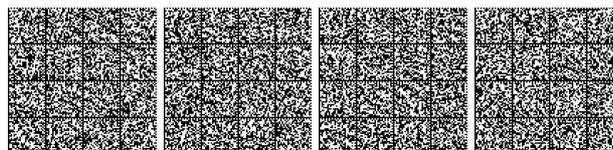
inammissibilità della domanda, avendo quale unico oggetto le eccepite questioni di legittimità costituzionali delle norme di cui è pretesa l'applicazione;

manifesta infondatezza della domanda e delle questioni di legittimità costituzionale con essa eccepite, per inconfigurabilità della dedotta violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza, essendo le deroghe alle norme di cui è stata chiesta l'applicazione giustificate dalla maggior rappresentatività dei partiti da esse considerata oltre che da circostanze particolari e contingenti, non sussistendo, inoltre, la dedotta incertezza interpretativa dell'art. 18-bis, comma 1-bis, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 ed essendo conforme a tale disposizione l'interpretazione offerta nelle Istruzioni del Ministero dell'interno con l'odg G12941/11/1;

## 2. *Questioni pregiudiziali e preliminari*

Con le domande introduttive del presente giudizio i ricorrenti hanno chiesto di accertare il proprio diritto di presentare liste di candidati per l'attribuzione dei seggi della Camera dei deputati con dichiarazione ex art. 18-bis, comma 1, legge n. 361/1957 sottoscritta da un numero di elettori non superiore ad un quarto di quello, compreso tra un minimo di 1.500 e un massimo di 2.000 per ciascun collegio plurinominale, previsto da tale disposizione come da ultimo modificata dalla legge n. 165 del 3 novembre 2017 (c.d. *Rosatellum*), in quanto già consentito dall'art. 1, comma 1123, della legge n. 205 del 27 dicembre 2017 (legge di bilancio 2018) ma solo per le prime elezioni successive all'entrata in vigore della norma, e comunque autenticate anche da avvocati abilitati al patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori, in quanto già consentito dall'art. 6, comma 7, della medesima legge n. 165/2017, ma ancora una volta solo per le prime elezioni successive all'entrata in vigore della norma, e, nell'ipotesi di candidatura in coalizione, di raccogliere le sottoscrizioni solo sui moduli che riportano i nomi dei candidati della lista in ciascun collegio plurinominale e non anche su quelli che riportano il nome del candidato comune alla coalizione nel collegio uninominale, ed infine di poter beneficiare dell'esenzione dalla raccolta delle sottoscrizioni delle candidature anche se riservata dal medesimo art. 18-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, al comma 2, ai partiti o gruppi politici costituiti, all'inizio della legislatura, in gruppo parlamentare in entrambe le Camere, deducendo la conformità a Costituzione di tali modalità d'esercizio dell'elettorato passivo ex art. 51 della Costituzione e per l'effetto, ove esclusa l'interpretazione invocata, in particolare ritenuta conforme alla lettera dell'art. 18-bis, comma 1, con riferimento alla modalità di raccolta delle sottoscrizioni da parte delle coalizioni, la rimessione delle questioni di legittimità costituzionale delle norme poste dall'art. 18-bis, comma 1, 1-bis e 2 del vigente decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, nelle parti in cui, irragionevolmente e discriminatoriamente comprimendo, ovvero del tutto impedendo, per quanto riguarda le coalizioni, il libero ed effettivo esercizio del diritto di elettorato passivo, fondamentale per l'attuazione in concreto dei principi di democraticità e sovranità popolare, violano le norme poste dagli articoli 1, 3, 48, 49 e 51 della Costituzione.

Procedendo gradatamente nell'esame delle questioni oggetto di giudizio - ex art. 276 del codice di procedura civile - seppur con il contemperamento, ove possibile e rilevante, della «ragione più liquida» (*cf.*: Cassazione civile, Sezioni unite, sentenza n. 9936 dell'8 maggio 2014; VI-L, sentenza n. 12002 del 28 maggio 2014), e pur ritenendo che la più recente evoluzione della giurisprudenza di legittimità (Cassazione civile, I, ord. n. 12060 del 17 maggio 2013) e costituzionale (sentenza n. 35 del 24 gennaio 2017; n. 1 del 13 gennaio 2014) abbia condotto ad un tendenziale consolidamento, nella materia oggetto di controversia, delle soluzioni date alle questioni pregiudiziali e preliminari relative alla giurisdizione e all'interesse ad agire, ma nella consapevolezza dell'afferenza delle pronunce menzionate, in particolar modo, all'elettorato attivo, dell'innovatività degli approdi ermeneutici da esse raggiunti e comunque, nell'ambito di una valutazione riservata proprio al giudice di merito (*cf.*: Corte costituzionale, sentenza



n. 35 del 2017 § 3.3.; n. 1 del 2014 § 2, che *in parte qua* richiama i propri precedenti: sentenza n. 91 del 2013; n. 280 del 2012; n. 279 del 2012, n. 61 del 2012, n. 270 del 2010), della necessità della massima accortezza e problematicità dell'approccio a tematiche, quali quelle elettorali, caratterizzate da un elevatissimo tasso di discrezionalità politica, si osserva:

*a. circa la giurisdizione*

l'art. 51 della Costituzione, nella parte del primo comma rimasta inalterata anche dopo la modifica apportata con la legge costituzionale n. 1 del 30 maggio 2003 che ha sancito l'impegno della Repubblica a promuovere le pari opportunità tra donne ed uomini, statuisce che «Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge.»;

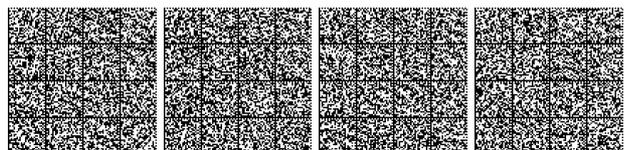
la lettura delle discussioni svoltesi durante i lavori preparatori alla Costituzione con specifico riferimento al tema dell'elettorato passivo, mostra la generale e ferma condivisione dell'idea per cui l'elettorato attivo e passivo sono entrambi strumento d'esercizio della sovranità popolare («... l'esercizio della sovranità popolare non è che la conseguenza del diritto di voto ...» - *cf.*: discussione del 14 novembre 1946 della I sottocommissione, on. Grassi -), costituendo anzi tale relazione il presupposto da porre a fondamento della loro specifica disciplina («..Solo quando sarà stata effettuata questa prima determinazione "del 'concetto della sovranità e il modo con cui questa si esplica.."... si potrà passare ad esaminare...le modalità dell'esercizio del voto ..» - *cf.*: *ibidem*, on. Dossetti -), essendo, infatti, «unica .. la fonte dei diritti relativi ..» all'uno e all'altro (*cf.*: *ibidem*, on. Grassi), ed essendo, perciò, «..l'esercizio dell'elettorato passivo .. la conseguenza dell'universalità del voto personale, segreto, diretto e universale» (*cf.*: *ibidem*, on. Mastrojanni), ed entrambi forme di partecipazione alla vita pubblica, » .. nel senso che ognuno può essere eletto «*ex omnibus et ab omnibus*»» (*cf.*: *ibidem*, on. La Pira);

la convinta scelta dell'intrinseca correlazione tra l'elettorato attivo e passivo, anche in funzione dell'affermazione di uguaglianza dei cittadini sotto i due profili, e sebbene con proiezioni ed in situazioni diverse, comportando, infatti, l'elettorato attivo, tramite «..l'esercizio del voto», un «contributo indiretto alla formazione della volontà dello Stato», e l'elettorato passivo, tramite «...l'esercizio di ricevere il voto», l'assunzione di «..una posizione diretta nella formazione della volontà dello Stato», fu alla base anche della proposta, formulata sin dai lavori preparatori, «per maggiore chiarezza» e al fine di poter «..con più precisione stabilire i requisiti per le due forme di elettorato» (*cf.*: *ibidem*; on. Moro), di scindere in due disposizioni l'art. 45, originariamente proposto come unitario per le due forme di elettorato (proposta Mancini e Merlin - : «Tutti i cittadini, indipendentemente dal sesso, dalla lingua, dalla razza, dalla condizione sociale e dalla opinione politica, quando abbiano raggiunto la maggiore età, siano naturalmente capaci, incensurati, a termini della legge speciale, hanno diritto all'elettorato attivo e passivo in condizioni di universalità e di eguaglianza»); tale proposta, inizialmente respinta dalla sottocommissione, fu invece accolta dal Comitato di redazione (*cf.*: sedute del 22 maggio e del 17 ottobre 1947) e recepita nel testo finale consegnato il 22 dicembre 1947 alla votazione dell'Assemblea costituente;

l'attenzione al «valore umano» del diritto di accesso alle cariche pubbliche, per il quale costituisce «principio essenziale della vita democratica» che tutti siano posti nella concreta condizione di poterlo esercitare (*cf.*: seduta del 15 novembre 1946 della I sottocommissione, on. La Pira) riguardò, invece, più in generale, l'esercizio delle funzioni pubbliche, costituente originariamente oggetto esclusivo di una separata disposizione.

Ebbene, se tale ricognizione storica del fondamento e contenuto del diritto di elettorato passivo ex art. 51, comma 1, della Costituzione conferma che pur esso, al pari del voto, è manifestazione di «sovranità popolare» - art. 1, comma 2, della Costituzione - , e della stessa dignità dell'uomo e, perciò stesso, oggetto di un diritto politico fondamentale riconosciuto e garantito ad ogni cittadino con i caratteri propri dell'invulnerabilità ex art. 2 della Costituzione, e dunque intangibile nel suo contenuto di valore (*cf.*: Corte costituzionale, sentenza n. 235 del 9 marzo 1988), ed inoltre «permanente», potendo i cittadini essere chiamati ad esercitarlo in qualunque momento e dovendo, perciò, poterlo esercitare in modo conforme a Costituzione (*cf.*: Cassazione civile, I, ord. n. 12060/2013, cit, pagina 14), allora, anche rispetto alle domande introduttive del presente giudizio, di accertamento del diritto di elettorato passivo tramite un esercizio dell'onere di raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione delle candidature conforme a Costituzione, deve escludersi l'appartenenza alla cognizione riservata alle Camere tramite le rispettive Giunte parlamentari (art. 66 della Costituzione), «non interferendo quest'ultima con la giurisdizione del giudice naturale dei diritti fondamentali, e dei diritti politici in particolare, che è appunto il giudice ordinario» (*cf.*: Cassazione civile, I, ord. n. 12060/2013, cit, pagina 14).

Ed invero, confermando una scelta di lunga tradizione storica delle democrazie parlamentari, la Costituzione italiana ha mantenuto, a garanzia dell'autonomia e del prestigio delle Assemblee legislative, l'istituto, già vigente, dell'autodichia, espresso dall'art. 66 della Costituzione, alla cui stregua «Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità.», ancor-



ché all'esito di un appassionato dibattito, sia in II sottocommissione (*cf.*: sedute del 3 settembre e del 19 settembre 1946) che in Assemblea Costituente (*cf.*: seduta del 10 ottobre 1947), il quale condusse, in entrambi i casi, al rigetto dell'autorevole proposta alternativa di devolvere tale verifica ad un «organo giurisdizionale di formazione speciale composto anche da rappresentanti della Camera stessa» (*cf.*: seduta del 3 settembre 1946, on. Mortati), quale strumento di tutela delle minoranze dall'influenza dei partiti di maggioranza, soprattutto nell'ipotesi di adozione di collegi uninominali (*cf.*: seduta del 10 ottobre 1947).

L'art. 66 della Costituzione è stato attuato, con riferimento alle elezioni alla Camera dei deputati cui solo si riferisce la domanda introduttiva del presente giudizio, dall'art. 87 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1951, alla cui stregua, per quanto qui interessa, «Alla Camera dei deputati è riservata la convalida della elezione dei propri componenti. Essa pronuncia giudizio definitivo sulle contestazioni, le proteste e, in generale, su tutti i reclami presentati agli Uffici delle singole sezioni elettorali o all'Ufficio centrale durante la loro attività» o posteriormente. ...

Nessuna elezione può essere convalidata prima che siano trascorsi venti giorni dalla proclamazione.»

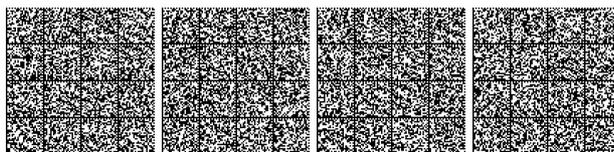
Ebbene, a conferma della conclusione prima raggiunta in ordine all'appartenenza alla giurisdizione ordinaria delle domande oggetto di questo giudizio e del fatto che la giustificazione di una prerogativa ne costituisce anche il limite, sovviene una pronuncia ancora più recente della Cassazione civile a Sezioni unite, espressa con l'ord. n. 1720 del 27 gennaio 2020, la quale, decidendo in ordine a regolamento preventivo di giurisdizione, ma nella diversa materia dell'attribuzione e misura degli assegni vitalizi per gli *ex* parlamentari, e preliminarmente richiamati i propri precedenti espressi dalle ordinanze n. 18265 e n. 18266 dell'8 luglio 2019 e n. 6529 del 17 marzo 2010 circa la nozione di autodichia, intesa come capacità di una istituzione, ed in particolar modo degli organi costituzionali che siano già muniti di autonomia organizzativa e contabile, di decidere direttamente, con giudizio dei propri organi, ogni controversia attinente all'esercizio delle proprie funzioni senza che istituzioni giurisdizionali esterne possano esercitare, sui relativi atti, controlli e sindacati di sorta, applicando la disciplina normativa che gli stessi organi si sono dati nelle materie trattate, ha conseguentemente delimitato il proprio ambito di cognizione all'applicazione di istituti definiti, appunto, di «diritto singolare», e che, cioè, abbiano a fondamento e presupposto proprio lo *status* di parlamentare, come appunto l'istituto degli assegni vitalizi, ritenuti, perciò, attratti alla cognizione delle Camere *ex* art. 66 della Costituzione ancorché l'interessato non avesse più lo *status* di parlamentare.

Sebbene, dunque, non si ignori che in passato l'autodichia *ex* art. 66 della Costituzione sia stata ritenuta estesa anche alle «contestazioni, ...proteste e, in generale, tutti i reclami...» - *ex* art. 87 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, cit. - relativi al «procedimento elettorale preparatorio» oggetto del titolo III del medesimo decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 cui attengono le domande di accertamento proposte in questo giudizio (*cf.*: Corte costituzionale sentenza n. 259 del 21 ottobre 2009; Cassazione civile, Sezioni unite, sentenza nn. 9151, 9152, 9153 dell'8 aprile 2008; n. 8118 e n. 8119 del 6 aprile 2006; n. 172 del 22 marzo 1999; n. 5135 del 9 giugno 1997; n. 2036 del 31 luglio 1967), e che, d'altro canto, la menzionata ordinanza di legittimità n. 12060/2013, ma in punto d'interesse ad agire, abbia eccettuato dalle sue conclusioni l'ipotesi di una domanda giudiziale avente ad oggetto la «...pienezza del diritto di elettorato passivo, che si assuma lesa da una legge incostituzionale che preveda l'ineleggibilità, quando quel diritto non sia stato esercitato né contestato» (*cf.*: *ivi* pagina 15), si rileva che, nel caso di specie, ribadita l'evoluzione espressa dalla più recente giurisprudenza di legittimità (Cassazione civile, I, ord. n. 12060 del 17 maggio 2013) e costituzionale (sentenza n. 35 del 24 gennaio 2017; n. 1 del 13 gennaio 2014), da un canto, essendo in discussione addirittura il diritto di partecipare al procedimento elettorale preparatorio con modalità conformi a Costituzione, l'ambito d'indagine risulta naturalmente e logicamente esterno e preliminare a possibili contestazioni nascenti dal suo svolgimento, confermandosi così che la domanda di tutela riguarda proprio il fondamentale diritto di partecipazione al voto dal lato passivo, come tale appartenente alla giurisdizione ordinaria e ad essa non sottraibile, e, d'altro canto, che le questioni concrete e soggettive di ineleggibilità che l'ordinanza della Cassazione n. 12060/2013 ha ritenuto non appartenenti alla giurisdizione ordinaria, sono certamente estranee alle domande proposte in questo giudizio;

in definitiva, si ritiene non residuino dubbi in ordine all'appartenenza alla giurisdizione ordinaria della cognizione sulle domande introduttive di questo giudizio.

#### *b. Circa l'interesse ad agire*

L'interesse ad agire che *ex* art. 100 del codice di procedura civile costituisce la condizione necessaria affinché una domanda giudiziale possa ottenere una pronuncia che risolva la situazione di conflitto giuridicamente rilevante in relazione alla quale è stata chiesta tutela giurisdizionale, e che, cioè, non si fermi alla constatazione della inesistenza o cessazione, originaria o sopravvenuta, del suddetto conflitto, deve essere concreto ed attuale, e presuppone non solo che venga chiesto l'accertamento di una situazione giuridica, ma anche che la parte prospetti l'esigenza di ottenere un risultato utile, giuridicamente apprezzabile e non conseguibile senza l'intervento del giudice;



ciò, poiché il processo non può essere utilizzato solo in previsione di possibili effetti futuri pregiudizievoli per l'attore, di guisa che non sono ammissibili questioni d'interpretazione di norme, se non in via incidentale ed in funzione strumentale alla pronuncia sulla domanda principale di tutela del diritto ed alla prospettazione del risultato utile e concreto che la parte in tal modo intende perseguire (*cf.* Cassazione civile, II, sentenza n. 2057 del 24 gennaio 2019; Sezione L, sentenza n. 6749 del 04 maggio 2012; VI-L, ord. n. 2051 del 27 gennaio 2011; sentenza n. 28405 del 28 novembre 2008);

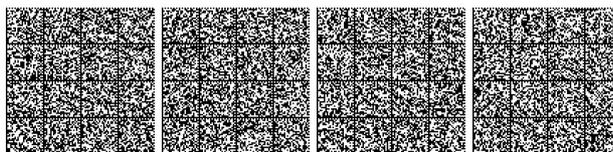
ai fini della positiva verifica dell'interesse ad agire quale condizione dell'azione *ex art.* 100 del codice di procedura civile, attualità e concretezza giuridica sono, dunque, necessarie caratteristiche del risultato che si persegue con la domanda giudiziale, quale strumento giuridicamente necessario a realizzarlo, e non del suddetto interesse in sé;

ed infatti, in tale prospettiva, anche solo l'incertezza oggettiva in ordine al contenuto di un rapporto giuridico o sull'esatta portata dei diritti e degli obblighi da esso scaturenti (*cf.* Cassazione civile, L, sentenza n. 16262 del 31 luglio 2015; II, sentenza n. 13556 del 26 maggio 2008; L, sentenza n. 4496 del 21 febbraio 2008), ma inteso nella sua interezza, e cioè non con riferimento ai fatti giuridicamente rilevanti ma che costituiscano solo elementi frazionari della fattispecie costitutiva di un diritto (*cf.* Cassazione civile, L, sentenza n. 18511 del 26 luglio 2017; n. 6749 del 4 maggio 2012; VI, ord. n. 2051 del 17 gennaio 2011), viene ritenuta essa stessa una lesione, in questo senso non potenziale ma attuale e concreta, e pertanto meritevole di un accertamento, che, infatti, connota la categoria delle relative domande e sentenze, nella misura in cui tale incertezza sia superabile solo tramite la pronuncia giurisdizionale, ovvero una nuova pronuncia, come nella peculiare ipotesi della domanda del destinatario di sentenza di condanna, diretta all'accertamento della corretta esecuzione data a tale titolo esecutivo (*cf.* Cassazione civile, II, ord. n. 24239 del 4 ottobre 2018; III, sentenza n. 5873 del 24 maggio 1991).

Nel caso di specie, come visto, i ricorrenti hanno chiesto l'accertamento del diritto di candidarsi alle elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati mediante modalità di raccolta delle sottoscrizioni, attualmente prevista quale attività imprescindibile per l'esercizio di diritto di elettorato passivo *ex art.* 51 della Costituzione, tranne che per i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi — *ex art.* 18-*bis*, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 come modificato, da ultimo, dalla legge n. 52 del 6 maggio 2015-, o, in alternativa, l'esenzione da tale onere, nell'esercizio di facoltà tutte già normativamente consentite per le sole ultime elezioni parlamentari del 4 marzo 2018 dagli articoli 1, comma 1123, della legge n. 205/2017, 6, comma 7, della legge n. 165/2017, 2, comma 36, della legge n. 52/2015 come modificato dall'art. 6, comma 1, della legge n. 165/2017, deducendo che trattasi delle uniche modalità compatibili con la Costituzione, e chiedendo dunque, in mancanza, che sia sollevata questione di legittimità delle norme del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 attualmente vigenti - *ex art.* 18-*bis*, comma 1, 1-*bis*, comma 2, come da ultimo modificati dalla legge n. 52/2015 e n. 165/2017 - che lo impediscono;

pertanto, la già argomentata immanenza e permanenza, anche nella sua accezione passiva, del fondamentale diritto di voto dei cittadini, derivante dal fatto che essi possono essere chiamati ad esercitarlo in qualunque momento e devono poterlo fare in modo conforme a Costituzione (*cf.* Cassazione civile, ord. n. 12060/2013, cit.) e, d'altro canto, la mancata attuazione della delega contenuta nell'art. 44, lettera *d*), della legge n. 69/09, contenente «Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile» circa l'attribuzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo anche delle controversie concernenti gli atti del procedimento elettorale preparatorio relativo alle elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, al pari di quanto previsto per le elezioni comunali, provinciali e regionali e per il rinnovo dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia dall'art. 129 del decreto legislativo n. 104/2010 (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 35 del 9 febbraio 2017; n. 165 del 7 luglio 2016; n. 10 del 15 giugno 2015), concorrono nel determinare, con certezza, l'attualità e concretezza dell'interesse dei ricorrenti ad un accertamento giurisdizionale del diritto di candidarsi alle elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati con le richieste modalità, ritenute conformi a Costituzione, salva, nell'ipotesi in cui siffatto diritto sia ritenuto escluso dalle norme vigenti, la proposizione incidentale della questione di legittimità costituzionale di queste ultime;

e ciò proprio perché, non attuata la delega *ex art.* 44, lettera *d*), della legge n. 69/2019, la proposizione della domanda di accertamento, come in questo giudizio concretamente formulata, costituisce l'unico strumento di immediata ed efficace tutela giurisdizionale - il diritto alla quale è pure costituzionalmente tutelato come diritto fondamentale dall'art. 24 della Costituzione -, del diritto di candidarsi alla Camera dei deputati in conformità alla Costituzione, in mancanza del quale lo stesso ne resterebbe privo, con conseguente «creazione di una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale, in un ambito strettamente connesso con l'assetto democratico dell'ordinamento», perciò stesso costituente un «*vulnus* intollerabile per l'ordinamento costituzionale complessivamente considerato» (*cf.* Corte costituzionale n. 35 del 2017, cit. che sul punto testualmente richiama parte della motivazione del proprio precedente espresso



dalla sentenza n. 1 del 2014 cui espressamente precisa di volersi attenere e che a sua volta - *cf.* § 2 della motivazione - ammette che proprio «...il sospetto di illegittimità costituzionale ..rende incerta la portata» del diritto oggetto di accertamento e «l'incertezza sulla portata del diritto costituisce» già «una lesione giuridicamente rilevante»;

d'altro canto, l'includibilità del ricorso al giudice ordinario nella specifica materia oggetto di questo procedimento e la differenza tra l'oggetto del presente giudizio - l'accertamento della «pienezza» costituzionale del diritto di elettorato passivo - e l'oggetto dell'eventuale giudizio di costituzionalità - la legge elettorale politica, la cui conformità a Costituzione è posta in dubbio -, la quale differenza, anche in considerazione delle molteplicità dei possibili contenuti e forme delle decisioni della Corte costituzionale anche di accoglimento, fa sì che residui, comunque, un argine di autonoma decisione al giudice rimettente anche in tale ipotesi, escludono che il presente giudizio sia solo pretestuoso, e cioè costituisca un surrettizio strumento di elusione della necessaria incidentalità del giudizio di costituzionalità, in quanto esperito come improprio «visto d'ingresso» per un accesso sostanzialmente diretto alla giurisdizione della Corte costituzionale (*cf.* Cassazione civile, ord. n. 1060 del 2013, cit.; Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2014 cit.; n. 35 del 2017, cit.);

invero, all'origine dello sviluppo interpretativo in materia di domande di accertamento relative alla disciplina elettorale per il rinnovo delle Camere parlamentari, è stato precisato che «è discutibile che si tratti realmente di un'azione di mero accertamento, posto che l'interesse dei ricorrenti non è tanto quello di sapere .... di non potere esercitare (nelle prossime elezioni) il diritto fondamentale di voto in modo conforme a Costituzione, ma è quello di rimuovere un pregiudizio che invero non è dato da una mero situazione di incertezza ma da una (già avvenuta) modificazione della realtà giuridica che postula di essere rimossa mediante un'attività ulteriore, giuridica e materiale, che consenta ai cittadini elettori di esercitare realmente il diritto di voto in modo pieno e in sintonia con i valori costituzionali. In tal modo ci si allontana dall'archetipo delle azioni di mero accertamento per avvicinarsi a quello delle azioni costitutive o di accertamento-costitutive» (*cf.* Cassazione civile, ord. n. 12060 del 2013);

d'altro canto, la Corte costituzionale con la sentenza n. 35 del 2017 è giunta a ritenere che «l'incertezza oggettiva sulla portata del diritto di voto è direttamente ricollegabile alla modificazione dell'ordinamento giuridico dovuta alla stessa entrata in vigore della legge elettorale, alla luce dei contenuti di disciplina che essa introduce nell'ordinamento» onde «Non rileva la circostanza che», come nel caso delle norme della legge n. 52/2015 sottoposte al suo esame, «... le disposizioni della legge siano ad efficacia demerita poiché il legislatore - stabilendo che le nuove regole elettorali siano efficaci a partire dal 1° luglio 2016 - non ha previsto una condizione sospensiva dell'operatività di tali regole, legata al verificarsi di un evento di incerto accadimento futuro, ma ha indicato un termine certo nell'an e nel quando per la loro applicazione. Il fatto costitutivo che giustifica l'interesse ad agire è dunque ragionevolmente individuabile nella disciplina legislativa già entrata in vigore, sebbene non ancora applicabile al momento della rimessione della questione, oppure al momento dell'esperimento dell'azione di accertamento» (*cf.* *ivi* § 3.3. della motivazione).

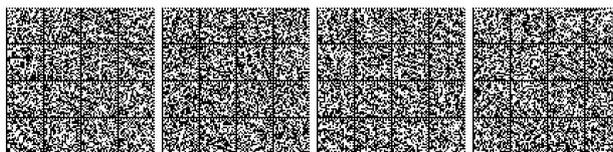
Ebbene, tutto ciò posto, nel caso di specie, l'interesse *ex art.* 100 del codice di procedura civile all'accertamento quale richiesto è ulteriormente e peculiarmente connotato dall'incertezza circa natura, contenuto e modalità degli oneri cui è condizionato l'esercizio del diritto *ex* articoli 2 e 51 della Costituzione di partecipare alle elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati, storicamente ed oggettivamente determinato dalla sistematica ma non prevedibile e ovviamente non coercibile approvazione, in vista delle elezioni per il rinnovo del Parlamento, di norme, relativamente a tali oneri, derogatorie rispetto a quelle vigenti, ma con dichiarata efficacia limitata alle elezioni, appunto, immediatamente successive;

ed infatti, procedendo a ritroso, si rileva che

*I)* con riferimento alle ultime elezioni per il rinnovo del Parlamento svoltesi il 4 marzo 2018, in seguito allo scioglimento delle Camere disposto con settantasei giorni di anticipo con decreto del Presidente della Repubblica del 28 dicembre 2017, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* del 29 dicembre 2017 ed entrato in vigore in questo stesso giorno

l'art. 1, comma 1123 della legge n. 205 del 27 dicembre 2017, *in parte qua* entrata in vigore in data 1° gennaio 2018, ha disposto, per quanto qui interessa, che «1123. Al fine di garantire il tempestivo avvio delle procedure connesse all'entrata in vigore del nuovo sistema elettorale.... anche in considerazione dei termini connessi alla nuova determinazione dei collegi elettorali in attuazione dell'art. 3 della citata legge n. 165 del 2017, per le prime elezioni successive alla data di entrata in vigore della presente legge, il numero delle sottoscrizioni di cui all'art. 18-bis, comma 1, del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 e all'art. 9, comma 2, del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, è ridotto a un quarto»;

ciò, nonostante le disposizioni transitorie poste dall'art. 6 della stessa legge n. 165 del 3 novembre 2017, entrata in vigore il 12 novembre 2017, che per ultima ha modificato sistematicamente il decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, al comma 3 avessero già previsto che «Per le prime elezioni successive alla data di entrata



in vigore della presente legge il numero delle sottoscrizioni per la presentazione di candidature per l'elezione della Camera dei deputati, di cui all'articolo 18-*bis*, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, come modificato dalla presente legge, è ridotto alla metà.»;

II) con riferimento alle elezioni per il rinnovo del Parlamento svoltesi il 24-25 febbraio 2013, in seguito allo scioglimento delle Camere disposto con centoventi giorni di anticipo con decreto del Presidente della Repubblica n. 225 del 22 dicembre 2012 pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* del 24 dicembre 2012 ed entrato in vigore in questo stesso giorno

il decreto legge n. 223 del 18 dicembre 2012, contenente appunto «Disposizioni urgenti per lo svolgimento delle elezioni politiche nell'anno 2013», entrato in vigore lo stesso giorno, aveva originariamente disposto, per quanto qui interessa, all'art. 1, rubricato esplicitamente «Riduzione del numero delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste di candidati e cause di ineleggibilità alle elezioni politiche del 2013», che «1. Limitatamente alle elezioni politiche del 2013, qualora lo scioglimento della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica anticipi di oltre trenta giorni la scadenza naturale della legislatura ai sensi dell'art. 60, primo comma, della Costituzione, si applicano le seguenti disposizioni:

a) la riduzione alla metà del numero delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste e dei candidati, di cui agli articoli 18-*bis*, comma 1, primo periodo, ....;

b) per i partiti ed i movimenti politici che alla data di entrata in vigore del presente decreto sono costituiti in gruppo parlamentare almeno in una delle Camere, secondo i rispettivi regolamenti, la riduzione opera nella misura del sessanta per cento;

c) le disposizioni sull'esonero delle sottoscrizioni di cui all'art. 18-*bis*, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, e all'art. 9, comma 3, primo periodo, del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, si applicano anche in caso di componenti politiche all'interno dei gruppi parlamentari, costituite all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi.»

la legge n. 232 del 31 dicembre 2012 pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* del 3 gennaio 2013, di conversione del decreto-legge n. 223/2012, ha modificato l'art. 1, comma 1, lettera a), sopprimendo le lettere b) e c), che per l'effetto è diventato: «1. Limitatamente alle elezioni politiche del 2013, qualora lo scioglimento della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica anticipi di oltre 30 giorni la scadenza naturale della legislatura ai sensi dell'art. 60, primo comma, della Costituzione, si applicano le seguenti disposizioni:

a) la riduzione ad un quarto del numero delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste e dei candidati, di cui agli articoli 18-*bis*, comma 1, ....»;

III) con riferimento alle elezioni politiche svoltesi il 13 e 14 aprile 2008, in seguito allo scioglimento delle Camere disposto con circa tre anni di anticipo con decreto del Presidente della Repubblica n. 19 del 6 febbraio 2008, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* ed entrato in vigore lo stesso giorno,

il decreto-legge n. 24 del 15 febbraio 2008, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* del 16 febbraio 2008 ed entrato in vigore lo stesso giorno, contenente «Disposizioni urgenti per lo svolgimento delle elezioni politiche ed amministrative nell'anno 2008», all'originario art. 4, rubricato «Esonero dalle sottoscrizioni delle liste», aveva disposto che «1. Per le elezioni politiche nell'anno 2008, in deroga ai primi due periodi del comma 2 dell'art. 18-*bis* del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati .... nessuna sottoscrizione è richiesta per le liste rappresentative di partiti o gruppi politici presente in una delle due Camere con almeno due componenti di essa, ovvero presente con due componenti al Parlamento europeo alla data di entrata in vigore del presente decreto. ....»;

la legge n. 30 del 27 febbraio 2008, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* del 29 febbraio 2008 ed entrata in vigore il 1° marzo 2008, ha convertito con modificazioni il suddetto decreto-legge n. 24/2008, e per l'effetto l'art. 4 ha disposto che «1. Per le elezioni politiche nell'anno 2008, in deroga ai primi due periodi del comma 2 dell'art. 18-*bis* del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati .... nessuna sottoscrizione è richiesta per le liste rappresentative di partiti o gruppi politici presente nel Parlamento con almeno due componenti, ovvero presente con due componenti al Parlamento europeo alla data di entrata in vigore del presente decreto. ....»;

Con riferimento alle elezioni politiche svoltesi il 9-10 aprile 2006, in seguito allo scioglimento delle Camere disposto con centotto giorni di anticipo con decreto del Presidente della Repubblica n. 32 dell'11 febbraio 2006, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* ed entrato in vigore lo stesso giorno 11 febbraio 2006,



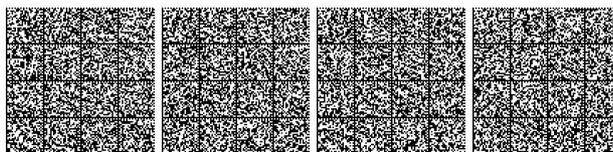
il decreto-legge n. 1 del 3 gennaio 2006 pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* ed entrato in vigore lo stesso 3 gennaio 2006, recante «Disposizioni urgenti per l'esercizio domiciliare del voto per taluni elettori, per la rilevazione informatizzata dello scrutinio e per l'ammissione ai seggi di osservatori OSCE, in occasione delle prossime elezioni politiche.», non conteneva originariamente alcuna disposizione derogatoria dell'art. 18-*bis*, testo unico n. 361/1957 nel testo all'epoca vigente;

la legge n. 22 del 27 gennaio 2006, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* del 28 gennaio 2006 ed entrata in vigore il giorno successivo, ha convertito il suddetto decreto-legge n. 1/2006 aggiungendo gli articoli da 3-*bis* a 3-*sexies*, tra i quali l'art. 3-*bis*, rubricato «Disposizioni transitorie», ha disposto: «1. Con riferimento alle prime elezioni politiche successive alla data di entrata in vigore del presente decreto, si applicano, anche nel caso in cui lo scioglimento della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica ne anticipi la scadenza per un periodo pari o inferiore a centoventi giorni, le seguenti disposizioni.- a) il numero di sottoscrizioni necessarie per la presentazione di liste e candidature è ridotto alla metà:....»

In sostanza, nell'arco dei dodici anni che hanno preceduto le ultime elezioni del 2018 per il rinnovo del Parlamento italiano, ed in occasione delle ultime quattro elezioni - del 2018, 2013, 2008 e 2006 -, sistematicamente solo in prossimità del decreto di scioglimento delle Camere parlamentari, e generalmente qualche giorno prima, in un numero variabile da quindici giorni nel 2006 ad un giorno nel 2018, e, solo nel 2008, nove giorni dopo il decreto di scioglimento, sono state adottate norme speciali, nel 2018 con legge di bilancio e negli altri anni con lo strumento del decreto-legge, ovvero solo con la legge di conversione di quest'ultimo, che hanno sensibilmente ridotto il numero delle sottoscrizioni necessario per candidarsi in base al testo del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 in quel momento vigente, riducendolo fino ad un quarto per le elezioni politiche del 2018 e del 2013, ovvero hanno ampliato l'ambito soggettivo dell'esonero dalla relativa raccolta, quasi eliminandolo per le elezioni politiche del 2008;

non solo; la ricognizione normativa esposta mostra che le norme speciali, ampiamente e sistematicamente «di favore» in materia di sottoscrizioni necessarie per la presentazione delle candidature per il rinnovo della Camera dei deputati (e del Senato), ma adottate solo a ridosso dello scioglimento delle Camere, hanno addirittura o ampliato la portata derogatoria e di favore di norme transitorie già in vigore, come è accaduto per le elezioni politiche del 4 marzo 2018, con l'introduzione del comma 1123 all'art. 1 della legge di bilancio n. 205 del 27 dicembre 2017, approvata solo quarantacinque giorni dopo l'entrata in vigore della legge n. 165 del 3 novembre 2017 e contenente la riduzione ad  $\frac{1}{4}$  delle sottoscrizioni che le disposizioni transitorie della legge n. 165/2017 - art. 6 - già avevano ridotto della metà, ovvero hanno ampliato o innovato sul punto le norme dei decreti di legge con la legge di relativa conversione, a sua volta compiuta in tempi inferiori a quelli consentiti e con previsione di immediata entrata in vigore (così, la legge n. 232/2012, di conversione del decreto-legge n. 223/2012, ha parimenti ridotto ad  $\frac{1}{4}$  le sottoscrizioni già ridotte ad una metà dall'originario art. 1 del decreto-legge n. 223, ovvero la legge n. 30/2008, di conversione del decreto-legge n. 24/2008, ha reso sufficiente, ai fini dell'esonero dall'onere di raccolta delle sottoscrizioni, la presenza di almeno due rappresentanti dei partiti «in Parlamento», e dunque anche uno per ramo, mentre l'originario testo dell'art. 4 del decreto-legge n. 24/2008 richiedeva, a tal fine, la presenza di almeno «due componenti in una delle due Camere».)

Risulta, allora, storicamente ed oggettivamente evidente l'elevatissimo tasso di incertezza che ha caratterizzato, in particolare, la disciplina, nell'ambito del procedimento elettorale preparatorio, della raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione delle candidature per il rinnovo della Camera dei deputati, il rapidissimo avvicendamento delle cui modifiche solo in prossimità delle elezioni, da un canto, conferma il ruolo nevralgico e decisivo che essa svolge ai fini dell'effettiva partecipazione alla competizione elettorale ed in definitiva ai fini all'esercizio del diritto fondamentale di elettorato passivo *ex art.* 51 della Costituzione nonché le difficoltà praticamente implicate dalla disciplina «ordinaria» altrimenti applicabile, non diversamente spiegandosi le suddette norme «di favore» approvate solo a ridosso delle imminenti elezioni e, d'altro canto, evidenziano la qualificata portata *ex art.* 100 del codice di procedura civile dell'interesse dei ricorrenti all'azione di accertamento introduttiva di questo giudizio, risultando esso ancor di più l'unico strumento di tutela giurisdizionale, immediatamente esperibile *ex art.* 24 della Costituzione, per rimuovere quella lesione del diritto di elettorato passivo, di cui i ricorrenti come singolo individuo e come associazione sono attuali portatori *ex art.* 2 e 51 della Costituzione, ma che già un'incertezza così oggettiva, vasta e protratta nel tempo, relativamente alle condizioni del suo esercizio, certamente arreca (*cf.*: sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo - di seguito anche Corte europea dei diritti dell'uomo - del 6 novembre 2012, relativa al ricorso n. 30386/05 di *Ekoglasnost c Bulgaria*, di seguito anche sentenza *Ekoglasnost*).



In conclusione, sulla base di tutte le considerazioni sin qui svolte, ma anche del peculiare ed elevato grado di incertezza che storicamente ha investito le condizioni d'esercizio del diritto d'elettorato passivo, oggetto delle domande di accertamento introduttive di questo giudizio, l'eccezione preliminare di difetto di interesse ad agire va certamente disattesa.

### 3. Ulteriori questioni di merito - premesse in diritto

Procedendo nell'esame del merito delle domande proposte, tutte, come già constatato, in vario modo relative al procedimento di raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione delle candidature per il rinnovo della Camera dei deputati, si rileva che solo con riferimento a quella — indicata sopra sub III) — attinente alle coalizioni, e dunque all'applicazione dell'art. 18-bis, comma 1-bis, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/57, quale introdotto dall'art. 1, comma 10, lettera b), della legge n. 165 del 3 novembre 2017, è stata espressamente dedotta l'aderenza al dato letterale dell'interpretazione proposta come costituzionalmente coerente, fondando, invece, le restanti tre domande — indicate sopra sub I), II) e IV) — su un'interpretazione ultra testuale delle disposizioni dell'art. 18-bis, comma 1 e 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 proposta come costituzionalmente coerente e basata sull'estensione dell'ambito applicativo di norme già esistenti.

a. Con riferimento al numero delle sottoscrizioni, alla relativa autenticazione e all'esenzione dalla relativa raccolta. (domande indicate sopra sub I), II) e IV) -

Le norme di cui, con riferimento agli aspetti sopra indicati, i ricorrenti hanno assunto come costituzionalmente coerente l'interpretazione ultratestuale sono tutte, innanzitutto contenute nell'art. 18-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, comma 1 e 2, come modificati, rispettivamente, il comma 1, dall'art. 1, comma 10, lettera a) della legge n. 165/2017 ed il comma 2, da ultimo, dall'art. 2, comma 10, lettera b) della legge n. 52/2015, che ha soppresso il riferimento alle coalizioni, ma per quanto qui interessa, già prima, in maniera decisiva, dall'art. 1, comma 6, della legge n. 270/05.

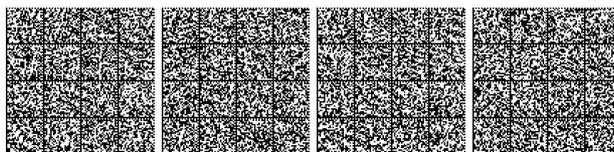
Precisamente, con riferimento alla sottoscrizione della dichiarazione di presentazione delle candidature, la prima parte dell'art. 18-bis, comma 1, dispone attualmente, per quanto qui interessa, che: «1. La dichiarazione di presentazione delle liste di candidati per l'attribuzione dei seggi nel collegio plurinomiale, con l'indicazione dei candidati della lista nei collegi uninominali compresi nel collegio plurinomiale, deve essere sottoscritta da almeno 1.500 e da non più di 2.000 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nel medesimo collegio plurinomiale .... Ciascuna lista deve presentare candidature in almeno due terzi dei collegi plurinominali della circoscrizione, a pena di inammissibilità. In caso di scioglimento della Camera dei deputati che ne anticipi la scadenza di oltre centoventi giorni, il numero delle sottoscrizioni è ridotto alla metà.»;

come visto, solo quindici giorni dopo l'entrata in vigore, in data 12 novembre 2017, della legge n. 165/2017 che ha così modificato l'art. 18-bis, comma 1, e nonostante tale legge contenesse già all'art. 6 una norma transitoria che per le sole prime elezioni successive alla sua entrata in vigore riduceva della metà il suddetto numero di sottoscrizioni, con una disposizione *ad hoc* della legge di bilancio per l'anno 2018 — art. 1, comma 1123 — il numero delle sottoscrizioni è stato ulteriormente ridotto di un quarto ma solo per le prime elezioni successive all'entrata in vigore della medesima legge di bilancio, e dunque per le sole elezioni politiche del 4 marzo 2018.

Con riferimento all'autenticazione delle sottoscrizioni, il quarto periodo del comma 1 del medesimo art. 18-bis, dispone che «Le sottoscrizioni devono essere autenticate da uno dei soggetti di cui all'art. 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53, comma 1», ma le disposizioni transitorie di cui all'art. 6 della medesima legge, al comma 7, hanno previsto che «7. Esclusivamente per le prime elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica successive alla data di entrata in vigore della presente legge, sono abilitati all'autenticazione delle sottoscrizioni nel procedimento elettorale i soggetti indicati all'art. 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53, come modificato dal presente articolo, nonché gli avvocati abilitati al patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori iscritti all'albo di un distretto rientrante nella circoscrizione elettorale».

Infine, con riferimento all'esenzione dall'obbligo di raccolta delle sottoscrizioni, l'art. 18-bis, comma 2, ma nel testo vigente sin dal 2015, dispone che «2. Nessuna sottoscrizione è richiesta per i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi .... Nessuna sottoscrizione è altresì richiesta per i partiti o gruppi politici rappresentativi di minoranze linguistiche che abbiano conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per la Camera dei deputati o per il Senato della Repubblica.».

Infatti, l'art. 2, comma 10, lettera b) della legge n. 52/2015 ha soppresso il secondo periodo del comma 1 dell'art. 18-bis, quale introdotto dall'art. 1, comma 6, della legge n. 270/05, che disponeva: «Nessuna sottoscrizione è altresì richiesta per i partiti o gruppi politici che abbiano effettuato le dichiarazioni di collegamento ai sensi dell'art. 14-bis, comma 1, con almeno due partiti o gruppi politici di cui al primo periodo e abbiano conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per il Parlamento europeo, con contrassegno identico a quello depositato ai sensi dell'art. 14.»;



tuttavia, il medesimo art. 2 della legge n. 52/2015 aveva introdotto una norma transitoria al comma 36, alla cui stregua: «36. Per le prime elezioni successive alla data di entrata in vigore della presente legge, le disposizioni di cui al comma 2, primo periodo, dell'art. 18-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, e successive modificazioni, si applicano anche ai partiti o ai gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in almeno una delle due Camere al 1° gennaio 2014.»

Successivamente, la legge n. 165/2017, con le disposizioni transitorie dell'art. 6, ha esteso, con il comma 1, al 15 aprile 2017 il riferimento temporale utile ai fini della rilevanza, per poter fruire dell'esenzione «derogatoria e transitoria» dall'onere di raccolta delle firme, della costituzione in gruppo parlamentare anche in una sola Camera (art. 6, comma 1, legge n. 165/2017 «All'art. 2, comma 36, della legge 6 maggio 2015, n. 52, dopo le parole: “e successive modificazioni,” sono inserite le seguenti: “per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica,” e le parole: “1° gennaio 2014” sono sostituite dalle seguenti: “15 aprile 2017”.»).

In conclusione, la ricognizione normativa appena compiuta mostra, da un canto, l'inequivocità del testo vigente delle disposizioni dell'art. 18-bis, comma 1 e comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, con riferimento a tutti e tre gli aspetti di cui si tratta - numero sottoscrizioni; soggetti abilitati alla relativa autenticazione; esenzione dall'onere di raccolta delle sottoscrizioni -, in quanto costruito in maniera tale da non lasciare alcun margine interpretativo che consenta di attribuire a tali disposizioni un significato ulteriore e diverso da quello proprio delle parole che le costituiscono, e d'altro canto, dal punto di vista sistematico e storico, la conferma di tale inequivocità data dalle norme transitorie e derogatorie che sono state adottate al fine di mitigarne gli effetti, proprio perché, evidentemente, tale fine non sarebbe stato altrimenti realizzabile.

*b. Con riferimento alla presentazione delle liste di candidati da parte di liste collegate (domanda indicata sopra sub III);*

I ricorrenti hanno chiesto al riguardo, e cioè nell'eventualità di presentazione di candidature alle elezioni politiche in coalizione, l'accertamento del diritto di depositare, in applicazione dell'art. 20 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, le sottoscrizioni richieste dal precedente art. 18-bis, comma 1, apposte su moduli che riportino esclusivamente i nomi dei candidati della lista in ciascun collegio plurinominale, senza necessità di raccogliere le sottoscrizioni su moduli che riportino i nomi dei candidati nei collegi uninominali, ovvero, in subordine, la rimessione alla Corte costituzionale della questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 18-bis, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 nella suddetta parte, per violazione degli articoli 1, 3, 48, 49 e 51 della Costituzione;

l'art. 18-bis, comma 1-bis, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/57, quale introdotto dall'art. 1, comma 10, lettera b), della legge n. 165 del 3 novembre 2017 dispone, per quanto qui interessa, che: «1-bis. Nel caso di liste collegate tra loro ai sensi dell'art. 14-bis, queste presentano, salvo quanto stabilito all'ultimo periodo del presente comma, il medesimo candidato nei collegi uninominali. A tale fine, l'indicazione dei candidati nei collegi uninominali deve essere sottoscritta per accettazione dai rappresentanti, di cui all'art. 17, di tutte le liste tra loro collegate che presentano il candidato. ....»

A sua volta, il precedente art. 14-bis, introdotto dall'art. 1, comma 5, della legge n. 270/2005 e da ultimo modificato dall'art. 1, comma 7, della legge n. 165/2017, dispone, per quanto qui interessa, che «1. I partiti o i gruppi politici organizzati possono dichiarare il collegamento in una coalizione delle liste da essi rispettivamente presentate. Le dichiarazioni di collegamento devono essere reciproche.

2. La dichiarazione di collegamento è effettuata contestualmente al deposito del contrassegno di cui all'art. 14. Le dichiarazioni di collegamento hanno effetto per tutte le liste aventi lo stesso contrassegno. ....

3. Contestualmente al deposito del contrassegno di cui all'art. 14, i partiti o i gruppi politici organizzati depositano il programma elettorale, nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica. Restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 92, secondo comma, della Costituzione»;

l'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 richiamato dall'art. 14-bis, nel testo da ultimo modificato dall'art. 1, comma 6, lettera a) e b) della legge n. 165/2017, dispone al comma 1, che «1. I partiti o i gruppi politici organizzati, che intendono presentare liste di candidati nei collegi plurinominali e nei collegi uninominali debbono depositare presso il Ministero dell'interno il contrassegno col quale dichiarano di voler distinguere le liste medesime nei singoli collegi plurinominali e nei singoli collegi uninominali. All'atto del deposito del contrassegno deve essere indicata la denominazione del partito o del gruppo politico organizzato ....»;

a sua volta, il successivo art. 15, nel testo da ultimo modificato dall'art. 6, comma 1, della legge n. 270/05, prevede al comma 1 che «Il deposito del contrassegno di cui all'art. 14 deve essere effettuato non prima delle ore 8,00 del quarantaquattresimo e non oltre le ore 16,00 del quarantaduesimo giorno antecedente quello della votazione, da persona munita di mandato, autenticato da notaio, da parte del presidente o del segretario del partito o del gruppo politico organizzato.»;



infine l' art. 20 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, richiamato dai ricorrenti nelle conclusioni relative alla domanda in esame, nel testo da ultimo modificato dall' art. 1, comma 12, della legge n. 165/2017 che ha introdotto anche il nuovo ultimo comma, dispone, per quanto qui interessa, che: «Le liste dei candidati nei collegi plurinominali e i nomi dei candidati nei collegi uninominali devono essere presentati, per ciascuna Circoscrizione, alla Cancelleria della Corte di appello o del Tribunale del capoluogo della regione dalle ore 8,00 del trentacinquesimo giorno alle ore 20,00 del trentaquattresimo giorno antecedenti quello della votazione; .....

Insieme con le liste dei candidati devono essere presentati gli atti di accettazione delle candidature, i certificati di iscrizione nelle liste elettorali dei candidati e la dichiarazione di presentazione della lista dei candidati firmata, anche in atti separati, dal prescritto numero di elettori.

La firma degli elettori deve avvenire su appositi moduli riportanti il contrassegno di lista, il nome, cognome, data e luogo di nascita dei candidati, nonché il nome, cognome, data e luogo di nascita dei sottoscrittori e deve essere autenticata da uno dei soggetti di cui all' art. 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53; deve essere indicato il comune nelle cui liste l' elettore dichiara di essere iscritto. Per tale prestazione è dovuto al notaio o al cancelliere l' onorario di lire 100 per ogni sottoscrizione autenticata. - (comma 5)

Nessun elettore può sottoscrivere più di una lista di candidati.

Nella dichiarazioni di presentazione della lista dei candidati deve essere specificato con quale contrassegno depositato presso il Ministero dell' interno la lista intenda distinguersi.

Il Ministero dell' interno, entro il quarantacinquesimo giorno antecedente quello della votazione, mette a disposizione nel proprio sito internet il facsimile dei moduli con cui possono essere depositati le liste, le dichiarazioni e gli altri documenti di cui ai commi precedenti»

Al fine di una sistematica comprensione anche della limitata parte in esame del procedimento elettorale preparatorio di cui al Titolo III del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 (articoli 11-41), si rileva che la legge n. 165/2017, quale ultima legge di riforma del sistema elettorale per il rinnovo della Camera dei deputati, ma relativa anche al sistema elettorale dei componenti del Senato, ha espresso la scelta di un sistema c.d. misto a separazione completa, perché caratterizzato dalla compresenza del sistema elettorale maggioritario, per l' elezione dei parlamentari all' interno dei collegi uninominali, e del sistema proporzionale, per l' elezione dei parlamentari all' interno dei collegi plurinominali, e con esclusione di ogni interferenza tra i due sistemi, e cioè con esclusione della possibilità di utilizzare i voti espressi con un sistema per l' assegnazione dei seggi parlamentari in base al sistema diverso e concorrente.

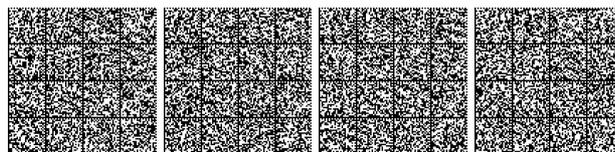
Con riferimento al rinnovo della Camera dei deputati, tale attuale scelta è manifestata dal testo del vigente art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, in quanto non inciso dall' ultima modifica dei suoi commi 2 e 4, apportata dalla legge n. 51 del 27 maggio 2019, contenente «Disposizioni per assicurare l' applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari.», e consistita, infatti, solo nella sostituzione dell' indicazione del numero preciso dei collegi in cui le circoscrizioni elettorali sono ripartite (duecentotrentuno collegi uninominali) con l' indicazione del loro numero espresso da una frazione - 3/8 - e dunque compatibile anche con un numero di seggi da assegnare diverso da quello attuale;

per quanto qui interessa, l' art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, ai commi da 2 a 4 dispone, dunque, che «2. Il territorio nazionale è diviso nelle circoscrizioni elettorali indicate nella tabella A allegata al presente testo unico. .... nelle circoscrizioni del territorio nazionale sono costituiti un numero di collegi uninominali pari ai tre ottavi del totale dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni elettorali di cui alla tabella A allegata al presente testo unico, con arrotondamento all' unità inferiore, ripartiti in ciascuna circoscrizione sulla base della popolazione; .... Le circoscrizioni cui sono assegnati tre deputati sono ripartite in due collegi uninominali; le circoscrizioni cui sono assegnati due deputati sono costituite in un collegio uninominale.

3. Per l' assegnazione degli altri seggi ciascuna circoscrizione è ripartita in collegi plurinominali costituiti, - di norma, dall' aggregazione del territorio di collegi uninominali contigui e tali che a ciascuno di essi sia assegnato, di norma, un numero di seggi non inferiore a tre e non superiore a otto.

4. Salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero e fermo restando quanto disposto dall' art. 2, i seggi sono ripartiti tra le liste e le coalizioni di liste attribuendo i seggi corrispondenti ai collegi uninominali di cui al comma 2 ai candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti validi in ciascun collegio uninominale .... Gli altri seggi sono assegnati nei collegi plurinominali e sono attribuiti, con metodo proporzionale .... ».

Ebbene, i ricorrenti deducono che l' autonomia dell' attuale comma 1-*bis* dell' art. 18-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, il testo della sua parte iniziale («1-*bis*. Nel caso di liste collegate tra loro ai sensi dell' art. 14-*bis*, queste presentano, salvo quanto stabilito all' ultimo periodo del presente comma, il medesimo candidato nei collegi uninominali ....») ed il testo del periodo successivo («...l' indicazione dei candidati nei collegi uninominali



deve essere sottoscritta per accettazione dai rappresentanti, di cui all'art. 17, di tutte le liste tra loro collegate che presentano il candidato.”) concorrerebbero nell'indicare che i partiti e gruppi politici che dichiarino il collegamento in una coalizione delle liste da essi rispettivamente presentate, siano esonerati dalla raccolta delle sottoscrizioni con riferimento alla dichiarazione di presentazione della candidatura nei collegi uninominali, essendo quest'ultima, in questo specifico caso, resa superflua o comunque assorbita dalla presentazione, appunto nei collegi uninominali, del candidato comune a tutte le liste collegate e dalla “sottoscrizione per accettazione” dei rappresentanti delle liste collegate;

al riguardo i ricorrenti hanno allegato (*cf.* ricorso pagina 21) che

in occasione dell'ultima lettura del testo del disegno della legge poi diventato la n. 165/2017, il senatore Collina ha presentato un ordine del giorno affinché il Governo si impegnasse a «predisporre tutte le iniziative di competenza, anche mediante l'adozione di uno specifico atto...» affinché fosse consentito «ai partiti e ai gruppi politici di poter avviare la raccolta firme sulle liste per i collegi plurinominali prima di concludere accordi e di formalizzare eventuali collegamenti, a norma dell'art. 14-*bis*, in ordine ai candidati nei collegi uninominali»;

che in tale occasione il Governo accolse l'ordine del giorno, così manifestando che l'unica interpretazione «ragionevole e legittima» dell'attuale comma 1-*bis* dell'art. 18-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 fosse quella proposta con il ricorso;

che tuttavia, le Istruzioni predisposte dal Ministero dell'interno per la presentazione e l'ammissione delle candidature in funzione delle elezioni politiche del 4 marzo 2018 hanno recepito l'interpretazione per cui le firme dei sottoscrittori che accedono alla dichiarazione di presentazione della lista dei candidati deve contenere la generalità sia dei candidati nei collegi plurinominali che nei collegi uninominali *cf.* pagina 42, doc. 4);

che durante la seduta della Camera dei deputati del 12 giugno 2019, il deputato Magi ha presentato un'interrogazione sul punto al Ministro dell'interno (*cf.* doc. 5) evidenziando come l'interpretazione recepita dalle Istruzioni ministeriali «... che sembra un fatto tecnico, di fatto ha creato una disparità enorme per quelle liste che non sono esentate dalla raccolta delle firme e che, quindi, devono dichiarare in anticipo anche i candidati nei collegi uninominali»;

che il Ministro dell'interno Matteo Salvini ha riconosciuto che trattasi di adempimento «abbastanza complicato...complesso e sicuramente rivedibile...» ma non evitabile sulla base dell'attuale testo normativo cui le Istruzioni ministeriali devono necessariamente attenersi, e dunque in mancanza di una sua modifica per la quale ha «sollecitato» l'iniziativa parlamentare.

Tuttavia, tutti i criteri ermeneutici concorrono nell'escludere la fondatezza dell'interpretazione dedotta dai ricorrenti, in quanto, innanzitutto dal punto di vista letterale - *ex* art. 12 delle «Disposizioni sulla legge in generale», di seguito anche «preleggi» -

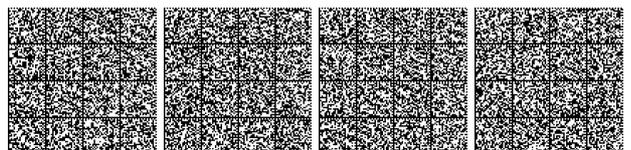
la parte iniziale del comma 1-*bis* dell'art. 18-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 risulta esplicita nel senso di ricollegare all'eventualità delle «...liste collegale tra loro» solo l'adempimento della «presentazione del medesimo candidato nei collegi uninominali», il quale è evidentemente diverso da quello consistente nella raccolta delle sottoscrizioni degli elettori per la dichiarazione di presentazione delle liste di candidati, disciplinato sole dal precedente comma 1 del medesimo art. 18-*bis*;

parimenti, nel periodo immediatamente successivo del comma 1-*bis* dell'art. 18-*bis* in esame, la richiesta di «sottoscrizione per accettazione dei rappresentanti di tutte le liste collegate tra loro» riguarda, appunto, l'indicazione del candidato comune in tutti i collegi uninominali del collegio plurinomiale, e non certo la sottoscrizione degli elettori, di guisa che certamente estranea alla lettera della disposizione è la sostituibilità della sottoscrizione degli elettori con la sottoscrizione dei soli rappresentanti delle liste collegate;

risulta, poi, inequivocabile il testo della parte del precedente comma 1 dell'art. 18-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 che prescrive che la dichiarazione di presentazione delle liste di candidati per l'attribuzione dei seggi nel collegio plurinomiale contenga anche l'indicazione dei candidati della lista nei collegi uninominali compresi nel collegio plurinomiale, di guisa che, poiché è unica la dichiarazione di presentazione delle candidature sia nei collegi plurinominali che in quelli uninominali, ed è proprio tale unica dichiarazione a dover essere sottoscritta dal numero degli elettori indicati nel medesimo comma 1 dell'art. 18-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, non risultano spazi per una raccolta di sottoscrizioni, da parte delle liste collegate, relativa solo alla dichiarazione di presentazione delle candidature nei collegi plurinominali;

parimenti, dal punto di vista sistematico - *ex* art. 12 preleggi -

viene in considerazione l'illustrata scelta del sistema elettorale c.d. misto a separazione completa, la quale rende inscindibile la presentazione dei candidati in entrambi i tipi di collegi, plurinominali ed uninominali, appunto perché correlativi, rispettivamente, alle due concorrenti tipologie di assegnazione dei seggi della Camera dei deputati, pensate come parti di un unico, complesso, sistema elettorale;



con tale sistema sono, infatti, coerenti tutte le disposizioni che prendono in considerazione espressamente e contestualmente la presentazione delle liste per i collegi plurinominali e l'indicazione dei candidati nei collegi uninominali, quale quella dell'art. 14, alla cui stregua i partiti e gruppi che intendono concorrere all'assegnazione dei seggi della Camera dei deputati presentano i candidati in entrambi i tipi di collegi e devono depositare presso il Ministero dell'interno il contrassegno con il quale dichiarano di volersi distinguere negli uni e negli altri, quelle del combinato disposto dell'art. 14-bis, comma 2, e art. 18-bis, comma 1-bis e comma 2-bis, alla cui stregua, poiché la dichiarazione di collegamento tra liste è effettuata contestualmente al deposito del contrassegno di cui all'art. 14, risultando dunque unica su tutto il territorio nazionale, ed implica - *ex art. 18-bis, comma 1-bis*, la presentazione di candidati comuni nei vari collegi uninominali compresi nell'ambito dei collegi plurinominali, nonché l'onere, a pena d'inammissibilità — *ex art. 18-bis, comma 2-bis* — di presentare candidati in tutti i collegi uninominali del collegio plurinominali, i partiti politici o i gruppi che optano per il collegamento ostentano, contestualmente, il contrassegno individuale e la coalizione con cui, su tutto il territorio nazionale, si identificano rispettivamente nei collegi plurinominali e nei collegi uninominali, ed infine quella dell'art. 20 alla cui stregua, contestualmente, «Le liste dei candidati nei collegi plurinominali e i nomi dei candidati nei collegi uninominali devono essere presentati, per ciascuna Circoscrizione, alla Cancelleria...», unitamente, tra gli altri documenti, alla «...dichiarazione di presentazione della lista dei candidati firmata, anche in atti separati, dal prescritto numero di elettori»;

infine, dal punto di vista della giustificazione delle norme di cui si tratta,

assume particolare rilevanza la norma dell'art. 14-bis, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 alla cui stregua, ferme le prerogative del Presidente della Repubblica *ex art. 92, comma 2*, della Costituzione «Contestualmente al deposito del contrassegno di cui all'art. 14, i partiti o i gruppi politici organizzati depositano il programma elettorale, nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica...»; rilevata, infatti, la qualificata relazione che la norma riconosce esistente tra le scelte politiche del partito o del gruppo che si candida alle elezioni e quella dell'individuo cui, esso attribuisce un ruolo strategico, e considerato che la funzione della raccolta delle sottoscrizioni degli elettori è quella di assicurare la partecipazione alla competizione elettorale solo di formazioni politiche che hanno effettivamente seguito nel corpo elettorale (*cf.*: Corte costituzionale, sentenza n. 394 del 2006; n. 83 del 1992), può ritenersi che anche la previa ostentazione e conoscenza dei singoli candidati, comuni alla coalizione, nei collegi uninominali dei vari collegi plurinominali, costituisca uno strumento a disposizione degli elettori, ai quali è chiesta la sottoscrizione della dichiarazione di presentazione delle candidature, per saggiare qualità ed orientamento della coalizione e delle formazioni che la compongono e poter, su tale base, decidere di promuoverne la partecipazione alla competizione elettorale.

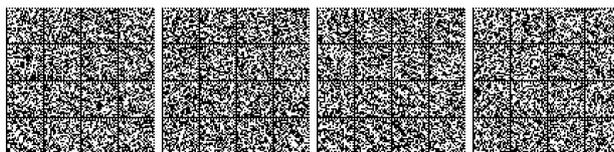
In definitiva, tutti i rilievi sin qui esposti convergono nel far ritenere che scindere la raccolta delle sottoscrizioni degli elettori per la dichiarazione di presentazione di candidati nei collegi plurinominali dalla scelta del candidato nei collegi uninominali, comune a tutti i partiti e gruppi che decidano di coalizzarsi, addirittura sottraendo quest'ultima alla previa manifestazione agli elettori sottoscrittori, significa, in sostanza, ammettere che la coalizione possa essere del tutto contingente ed assumere una funzione solo elettorale, in contraddizione non solo con l'univoca indicazione offerta, come visto, dal testo delle disposizioni esaminate, ma anche e soprattutto con le stesse scelte di fondo espresse dal sistema vigente, di unicità del sistema elettorale, ancorché misto, e di finalizzazione di quest'ultimo ad una tendenziale stabilità politica e conseguente governabilità del Paese.

#### 4. Questioni di legittimità costituzionale

##### a. circa la loro rilevanza

A norma dell'art. 23 della legge n. 87/1953, contenente «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale», «L'autorità giurisdizionale, qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale o non ritenga che la questione sollevata sia manifestamente infondata, emette ordinanza con la quale, riferiti i termini ed i motivi della istanza con cui fu sollevata la questione, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso».

Con il ricorso introduttivo del presente giudizio è stato chiesto l'accertamento degli esatti contenuto e modalità di esercizio, nonché dell'ambito soggettivo di vincolatività degli oneri di raccolta delle sottoscrizioni relative alla dichiarazione di presentazione delle candidature per il rinnovo della Camera dei deputati quali disciplinati dall'art. 18-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, in combinato disposto, con riferimento alla relativa autenticazione, all'art. 14 della legge n. 53/90, in quanto il relativo adempimento, ove ritenuto soggettivamente dovuto, costituisce condizione imprescindibile per il concreto esercizio del diritto fondamentale di elettorato passivo *ex art. 51, comma 1*, della Costituzione;



i ricorrenti hanno, altresì, chiesto che siano sollevate questioni di legittimità costituzionale delle norme poste dalle disposizioni del suddetto articolo nell'ipotesi in cui non sia ritenuta fondata l'interpretazione proposta quale unica costituzionalmente compatibile, e cioè tale da non da comportare, in concreto, nei propri confronti, una sostanziale negazione del diritto di elettorato passivo, sproporzionata ed irragionevole, con conseguente violazione degli articoli 1, 3, 48, 49 e 51 della Costituzione

La ricostruzione sin qui esposta ha condotto a concludere circa la non percorribilità, dal punto di vista letterale, sistematico, funzionale e storico, di soluzioni interpretative dell'art. 18-bis, comma 1, comma 1-bis e comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 nei testi attualmente vigenti, alternative rispetto a quelle sulla cui base è stata ritenuta

inequivocabile l'esclusione, dall'ambito di applicabilità dell'esenzione dall'onere di raccolta delle sottoscrizioni — ex art. 18-bis, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 nel testo attualmente vigente, in relazione agli articoli 6, comma 1, della legge n. 165/2017 e 2, comma 36, della legge n. 52/2015 —, dei partiti e gruppi non costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi, e dunque anche dell'Associazione politica ricorrente,

ed inoltre, del pari inequivocabile sia la non applicabilità alle prossime elezioni politiche della riduzione ad un quarto del numero delle sottoscrizioni da raccogliere per la presentazione delle candidature per il rinnovo della Camera dei deputati ex art. 18-bis, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, nel testo attualmente vigente, in relazione all'art. 1, comma 1123, della legge n. 205/2017,

sia l'esclusione degli avvocati abilitati al patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori dal novero dei soggetti abilitati all'autenticazione delle suddette sottoscrizioni alla stregua del combinato disposto degli articoli 18-bis, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 e 14 della legge n. 53/90, nel testo attualmente vigente, in relazione all'art. 6, comma 7, della legge n. 165/2017,

ed infine, certa la necessità che la raccolta delle sottoscrizioni da parte delle coalizioni ex art. 18-bis, comma 1-bis, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, avvenga su moduli che indichino anche il nome del candidato condiviso per i collegi uninominali ex art. 18-bis, comma 1;

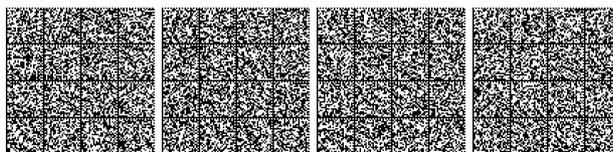
le suddette conclusioni, manifestano, dunque, che il presente giudizio non può essere deciso se non applicando proprio l'art. 18-bis, comma 1, comma 1-bis e comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 nei testi attualmente vigenti ed interpretati nel senso illustrato e, a tale stregua, implicano, altresì, il rigetto di tutte le domande proposte, nell'ipotesi in cui le eccepite questioni di legittimità costituzionale non vengano sollevate.

In definitiva, le eccepite questioni di costituzionalità dell'art. 18-bis, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 nel testo attualmente vigente, in relazione agli articoli 1, comma 1123, della legge n. 205/2017 e 6, comma 7, della legge n. 165/2017, dell'art. 18-bis, comma 1-bis e dell'art. 18-bis, comma 2, in relazione agli articoli 6, comma 1, della legge n. 165/2017 e 2, comma 36, della legge n. 52/2015, sono certamente rilevanti ex art. 23 della legge n. 87/1953, non potendo il presente giudizio essere «definito indipendentemente dalla loro risoluzione», ferme e qui richiamate le considerazioni sopra esposte, nella parte dedicata all'interesse ad agire, in ordine alla loro incidentalità, in sintesi ravvisabile in ragione della non coincidenza tra l'oggetto del presente giudizio; in cui è chiesto l'accertamento dell'estensione soggettiva, del contenuto e delle modalità di adempimento di oneri imprescindibili ai fini di un esercizio del diritto di elettorato passivo compatibile con il sistema di relativa garanzia costituzionale ex articoli 1, 3, 48, 49 e 51 della Costituzione, e quello del giudizio di costituzionalità auspicato dai ricorrenti, che invece dovrà verificare se ed eventualmente in quale misura la disciplina vigente dei suddetti oneri pregiudichi l'esercizio del diritto di elettorato passivo in violazione delle suddette norme, ed in ragione, altresì, dell'esito non scontato del presente giudizio anche nell'ipotesi di pronuncia di accoglimento da parte della Corte costituzionale, tenuto conto, altresì, della molteplicità dei suoi possibili contenuti (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 35 del /2017; n. i del 2014, cit.).

*b. circa la loro non manifesta infondatezza.*

*b1. La giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo — principi generali in materia elettorale*

Qui richiamate le considerazioni esposte, in punto di giurisdizione, circa la pregnanza di significato del diritto di elettorato passivo ex art. 51, comma 1, della Costituzione il quale, al pari del diritto di elettorato attivo ex art. 48 della Costituzione è essenziale strumento d'esercizio della sovranità popolare e del relativo principio democratico di



rappresentatività *ex art.* 1, comma 2, della Costituzione, oltre che strumento di affermazione del principio di uguaglianza *ex art.* 3 della Costituzione tale delibazione presuppone la ricognizione, nella materia oggetto di giudizio, della giurisprudenza costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo;

l'art. 117, comma 1, della Costituzione quale modificato con legge costituzionale n. 3/2001, vincola, infatti, l'esercizio della stessa potestà legislativa statale al rispetto degli obblighi internazionali, e dunque anche di quelli assunti sia con la Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950 (di seguito anche Convenzione *edu*), ratificata in Italia con legge n. 848 del 4 agosto 1955, che con i suoi Protocolli aggiuntivi, con conseguente esclusione della possibilità «di attribuire agli enunciati convenzionali significati diversi e incompatibili con quelli assegnatigli dalla Corte di Strasburgo» (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 348 e 349 del 24 ottobre 2007).

In particolare, il Protocollo Addizionale alla Convenzione *edu* n. 1 adottato il 20 marzo 1952 e ratificato in Italia con la medesima suddetta legge n. 848/1955, all'art. 3, rubricato «Diritto a libere elezioni», dispone che le «Le Alte Parti Contraenti si impegnano ad organizzare, ad intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo».

Ciò premesso, la Corte costituzionale, proprio nelle più volte menzionate pronunce di recente assunte con riferimento alla materia elettorale - sentenza n. 35 del 2017; n. 1 del 2014 ha espressamente richiamato e ribadito il proprio consolidato indirizzo (*cf.* sentenza n. 242 del 2012; n. 271 del 2010; n. 107 del 1996; n. 438 del 1993; n. 1130 del 1988; ord. n. 260 del 2002) circa l'ampia discrezionalità legislativa che caratterizza la relativa disciplina, salvi il limite e dunque il controllo *ex art.* 3, comma 1, della Costituzione di proporzionalità e non manifesta irragionevolezza del bilanciamento degli interessi e principi di rango costituzionale coinvolti in quest'ambito, e di cui sono dunque ammesse, entro questi confini, delle limitazioni;

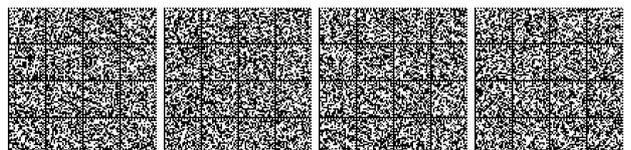
in particolare, gli interessi e principi di rango costituzionale coinvolti dalla disciplina delle elezioni Parlamentari, sono i principi di democraticità, di necessaria rappresentatività della Camera parlamentare e dell'eguaglianza del voto, e dunque, per quanto qui interessa, anche del voto nella sua accezione «passiva» *ex art.* 51, comma 1, della Costituzione, da un lato, e quelli, pure di rilievo costituzionale, di stabilità del governo e rapidità del processo decisionale, dall'altro, e tali per cui risulta censurabile solo quella normativa che, pur esprimendo scelte in astratto legittime in funzione del perseguimento di tali obiettivi, tuttavia li realizzi con modalità non semplicemente intrinsecamente contraddittorie ma idonee a provocare, in concreto, una compressione eccessiva degli uni o degli altri, e cioè una loro «distorsione» di dimensioni e qualità così ampie da tradursi in una loro sostanziale lesione.

In particolare, nella sentenza n. 1 del 2014, la Corte costituzionale ha richiamato in proposito il «test di proporzionalità», utilizzato da essa, come anche «... da molte delle giurisdizioni costituzionali europee, spesso insieme con quello di ragionevolezza, ed essenziale strumento della corte di giustizia dell'Unione europea per il controllo giurisdizionale di legittimità degli atti dell'Unione e degli Stati membri», il quale «.. richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi» (*cf.* *ivi*, §3.1)

Nella stessa direzione interpretativa è orientata anche la Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare nelle più recenti sentenze del 6 novembre 2012, relativa al ricorso n. 30386/05 di *Ekoglasnost c/ Bulgaria*, e del 3 marzo 2012, relativa al ricorso n. 11583/08 di *Saccomanno ed altri c Italia* (di seguito anche sentenza *Saccomanno*), e in cui ha anch'essa evidenziato la correlatività del diritto di elettorato attivo e passivo - «diritto di voto» e «diritto di proporsi come candidati» - derivante, in questo caso, dall'art. 3 del sopra richiamato Protocollo Addizionale n. 1 che ne viene, dunque, riconosciuto quale fonte unitaria (*cf.* § 24 sentenza *Saccomanno*; § 57 sentenza *Ekoglasnost*, che *in parte qua* richiamano le precedenti decisioni relative ai ricorsi di *Mathieu-Monin e Clerfayt c Belgio*, sentenza del 2 marzo 1987 — di seguito anche sentenza *Mathieu-Monin* - e di *Zdanoka c Lettonia*, ric. 58278/00), ed ha quindi affermato che tali diritti, in quanto non elencati e non definiti, non sono assoluti, ammettendo tale disposizione un «ampio margine di apprezzamento» (*cf.* § 48 sentenza *Saccomanno*; § 58 sentenza *Ekoglasnost*, che *in parte qua* richiama la sentenza *Mathieu-Monin* nonché la decisione in causa *Podkolzina e Lettonia*, ric. n. 46726/99) e, con esso, limitazioni anche «implicite» di tali diritti, ma a condizione che esse non siano tali da lederli «nella loro stessa sostanza, privandoli della loro effettività» (*cf.* § 59 sentenza *Ekoglasnost*).

Affinché le limitazioni del diritto di voto e di candidarsi siano legittime, occorrono, ad avviso della Corte europea dei diritti dell'uomo, tre condizioni (*cf.* § 59; 62 sentenza *Ekoglasnost*, che *in parte qua* richiama sentenza *Mathieu-Monin*):

- che le norme che le pongono perseguano scopi legittimi,
- che i mezzi utilizzati non si rivelino in concreto sproporzionati,



che le regole che li definiscono siano chiare e prevedibili.

*b2. La giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa al procedimento elettorale preparatorio.*

Con specifico riferimento alla disciplina relativa alla presentazione delle candidature e all'autenticazione delle sottoscrizioni apposte alla relativa dichiarazione, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 83 del 4 marzo 1992, relativa all'art. 30 del decreto del Presidente della Repubblica n. 570/1960 in materia di elezioni comunali, ha ricordato che nell'ordinamento italiano fu il decreto legislativo n. 1 del 7 gennaio 1946, sulla base delle esperienze del primo quarto di secolo delle amministrazioni di ispirazione democratica e al fine di evitare la grande dispersione dei voti e lo sfrenarsi della lotta elettorale per fini poco commendevoli, a subordinare, per la prima volta, le candidature alle successive elezioni amministrative alla loro presentazione da parte di un numero di elettori proporzionato alla popolazione del Comune e alla loro accettazione da parte dei medesimi candidati.

Tale disciplina fu poi recepita dalle successive leggi elettorali, in particolare per l'elezione della stessa Assemblea costituente - decreto legislativo n. 74 del 10 marzo 1946 - , nonché della Camera dei deputati, del Senato, dei Consigli regionali e del Parlamento europeo.

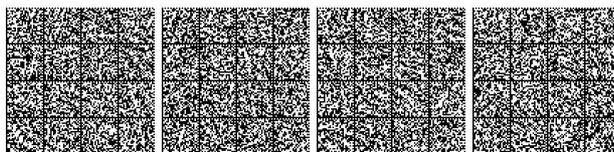
Tale *excursus* mostra che costituisce principio generalizzato dell'ordinamento italiano quella per cui, nell'ambito di ogni tipo di elezione diretta, le candidature devono essere munite di una sorta di dimostrazione di seria consistenza e di un minimo di consenso, e dello stesso costituisce conferma l'innovazione introdotta a decorrere dalla legge n. 136/1976 e dal decreto-legge n. 161/76, convertito con legge n. 240/76, che per la prima volta hanno previsto l'esenzione dall'adempimento della raccolta di sottoscrizioni per la presentazione delle candidature, in favore dei partiti già rappresentati in Parlamento, essendo in tal caso la loro consistenza dimostrata dall'avvenuta elezione; d'altro canto, la previsione anche di un numero massimo di sottoscrizioni è stata considerata finalizzata ad evitare un'indebita pressione psicologica sull'elettorato e, tramite essa, un condizionamento del voto.

La sentenza della Corte costituzionale n. 394 del 23 novembre 2006, in materia di falsità in autenticazione delle sottoscrizioni di cui si tratta (art. 1, comma 2, lettera *a*) n. 1 della legge n. 61/04), ha poi evidenziato, richiamando anche il proprio suddetto precedente — sentenza n. 83/92 — che le autentiche delle firme, le quali attribuiscono giuridica esistenza alle dichiarazioni cui accedono, contribuiscono a realizzare l'interesse al regolare svolgimento e al libero ed efficace esercizio del diritto di voto, quale bene «.. intimamente connesso al principio democratico della rappresentatività popolare..», in quanto evitano «un'abnorme proliferazione di candidature palesemente prive di seguito o, peggio, volte artatamente a disorientare l'elettorato».

D'altro canto, la Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza *Ekoglasnost* ha richiamato in premessa (*cf.* § 38) le linee guida ed il relativo rapporto esplicativo confluiti nel codice di buona condotta in materia elettorale, elaborato dalla Commissione Europa per la democrazia attraverso il diritto — c.d. Commissione di Venezia - , all'esito della cinquantunesima e cinquantaduesima sessione del 5 e 6 luglio e 18 e 19 ottobre 2002, ed approvato nel 2003 dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e dal Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa, il quale attribuisce ruolo fondamentale alla stabilità del diritto elettorale, sia ai fini della sua credibilità che del consolidamento della stessa democrazia, in quanto «se le regole cambiano spesso, l'elettore può essere disorientato e non comprenderle, soprattutto se presentano una certa complessità; in particolare egli può considerare, a torto o a ragione, che il diritto elettorale sia uno strumento che coloro che esercitano il potere manipolano in loro favore, e che il voto dell'elettore non sia quindi l'elemento che decide il risultato dello scrutinio» (§ 63 del Rapporto esplicativo delle suddette Linee guida, riportato testualmente dalla sentenza *Ekoglasnost*, unitamente ai successivi, ai §§ 38 e succ.).

In particolare, il suddetto Rapporto esplicativo delle menzionate Linee guida, precisa che «La necessità di garantire la stabilità non riguarda, in pratica, tanto i principi fondamentali, la cui formale messa in discussione è difficilmente possibile, quanto alcune regole più precise del diritto elettorale...», e che «è opportuno evitare non soltanto le manipolazioni in favore del partito al potere, ma anche le stesse parvenze di manipolazioni..», ed in particolare «... non ... tanto la modifica del nodo di scrutinio, che può sempre essere migliorato, ma la sua revisione ripetuta o eseguita poco prima dello scrutinio (meno di un anno). Anche in assenza di volontà di manipolazione; questa revisione apparirà allora come legata a interessi di parte congiunturali».

Sulla base di questi principi, e rammentato che alla stregua delle linee guida uno degli strumenti per evitare tali manipolazioni è «... definire nella Costituzione o in un testo superiore alla legge ordinaria gli elementi più sensibili...» del sistema elettorale, o prevedere in Costituzione che le modifiche del sistema elettorale che precedano le elezioni di meno di un anno si applichino solo alle elezioni successive, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato che non è di per sé incompatibile con la Convenzione l'obbligo di presentare un certo numero di firme, anche relativamente elevato, a sostegno della candidatura (*in parte qua* la Corte ha menzionato i precedenti relativi ai giudizi: *Asensio Serqueda* c. Spagna, n. 23151/94, decisione della Commissione europea dei diritti dell'uomo del 9 maggio 1994, *Décisions*



*et rapports* (DR) 77-B, p. 122; X c. Austria, n. 7008/75, decisione della Commissione del 12 luglio 1976, DR 6, p. 122), e ciò perché costituisce scopo legittimo di tale normativa assicurare la partecipazione alle elezioni legislative di formazioni politiche stabili, sufficientemente rappresentative della società, ma anche limitare le spese dello scrutinio (*cf.* § 63-64 sentenza Ekoglasnost).

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha, tuttavia, ritenuto elemento decisivo della accertata violazione dell'art. 3 del Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione, la circostanza che in Bulgaria nel 2005, ancorché per risolvere il preesistente « ..serio problema posto dalla partecipazione alle elezioni di numerose formazioni senza una vera legittimità politica ed elettorale...» (*cf.* § 71), siano state introdotte tardivamente modifiche alla disciplina sulla partecipazione alla competizione elettorale che, con particolare riferimento all'obbligo di raccolta delle firme a sostegno delle candidature, tenuto conto del termine di quarantasei giorni prima delle elezioni previsto per la relativa presentazione, aveva reso disponibile «appena un mese per raccogliere le 5.000 firme... » (*cf.* § 67).

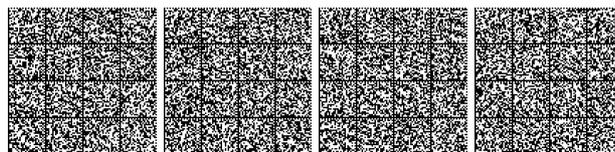
La Corte europea dei diritti dell'uomo, pertanto, ribadito che «... se uno Stato modifica troppo spesso le regole elettorali fondamentali o se le modifica alla vigilia di uno scrutinio, rischia di scalfire il rispetto del pubblico per le garanzie che si presume assicurino libere elezioni o la sua fiducia nella loro esistenza (Partito laburista georgiano c. Georgia n. 9103/04, § 88, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali 2008)...» (*cf.* § 68), ed inoltre che «... anche le condizioni di partecipazione alle elezioni imposte alle formazioni politiche facciano parte delle regole elettorali fondamentali», in quanto «Nei sistemi elettorali che impongono un certo numero di condizioni specifiche alle formazioni politiche perché esse possano partecipare allo scrutinio, l'introduzione di nuove esigenze poco tempo prima della data delle elezioni può indurre, in casi estremi, alla squalifica d'ufficio di partiti e coalizioni di opposizione, che beneficiano di un sostegno popolare importante, e così avvantaggiare le formazioni politiche al potere» .. introducendo « ... una prassi ... incompatibile con l'ordine democratico e che scalfisce la fiducia dei cittadini nei poteri pubblici del loro paese» (*cf.* § 69), è giunta alla conclusione che le autorità bulgare, « ... introducendo tardivamente nella legislazione interna la cauzione elettorale e l'esigenza di depositare 5.000 firme a sostegno della presentazione del partito alle elezioni, non abbiano mantenuto un giusta equilibrio tra gli interessi legittimi della società nel suo insieme e il diritto del partito ricorrente di partecipare alle elezioni legislative.» e «Vi è stata quindi violazione dell'art. 3 del Protocollo n. 1».

*b.3 Effetti della disciplina della raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione delle candidature alla Camera dei deputati nell'ambito dell'ordinamento vigente.*

Sulla base di tutte queste premesse, e dunque nella confermata consapevolezza, ben evidenziata tanto dalla Corte costituzionale italiana quanto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, che anche aspetti di dettaglio del procedimento elettorale preparatorio possono incidere in maniera determinante sull'effettività d'esercizio del diritto fondamentale di elettorato passivo, ma anche circa l'intrinseca correlatività di quest'ultimo rispetto al libero esercizio anche dell'elettorato attivo e, con esso, rispetto all'attuazione del principio democratico di rappresentatività popolare (*cf.* Corte costituzionale sentenza, n. 394/2006, cit.), si procede, quindi, ad analizzare la disciplina sulla cui base sono state formulate le domande di accertamento oggetto di questo giudizio, e con riferimento alla quale sono stati dedotti i dubbi di legittimità costituzionale di cui deve essere qui deliberata la non manifesta infondatezza *ex art.* 23 della legge n. 87/53, ponendo, dunque, particolare attenzione, tenuto conto proprio delle deduzioni dei ricorrenti, alla «dimensione temporale» e «numerica» e agli effetti che, nell'insieme, il sistema delle norme in esame produce.

Ebbene, come visto, l'art. 18-*bis*, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, nel testo da ultimo modificato dall'art. 1, comma 10, lettera *a*) della legge n. 165/2017, dispone che «1. La dichiarazione di presentazione delle liste di candidati per l'attribuzione dei seggi nel collegio plurinominale, con l'indicazione dei candidati della lista nei collegi uninominali compresi nel collegio plurinominale, deve essere sottoscritta da almeno 1.500 e da non più di 2.000 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nel medesimo collegio plurinominale o, in caso di collegio plurinominale compreso in un unico comune, iscritti nelle sezioni elettorali di tale collegio plurinominale. Ciascuna lista deve presentare candidature in almeno due terzi dei collegi plurinominali della circoscrizione, a pena di inammissibilità. In caso di scioglimento della Camera dei deputati che ne anticipi la scadenza di oltre centoventi giorni, il numero delle sottoscrizioni è ridotto alla metà. Le sottoscrizioni devono essere autenticate da uno dei soggetti di cui all'art. 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53. ....».

Posto che il numero complessivo dei Collegi plurinominali per l'elezione, con sistema proporzionale, dei 5/8 dei seggi della Camera dei deputati - *ex art.* 1, commi 2 e 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, quanto al comma 2, da ultimo modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *a*) della legge n. 51/2019 - è stato definito in numero di sessantatre dal decreto legislativo n. 189/2017, sulla base delle delega contenuta all'art. 3 della legge n. 165/2017, il numero minimo delle sottoscrizioni che una formazione politica deve raccogliere per la presentazione delle proprie candidature, nell'ipotesi in cui non sia già rappresentata con un numero di eletti sufficiente a formare



un gruppo in entrambe le Camere parlamentari — *ex art.* 18, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 —, varia da un massimo di 94.500 su tutto il territorio nazionale ad un minimo di 47.250 nell'ipotesi in cui lo scioglimento della Camera risulti anticipato di oltre centoventi giorni rispetto alla scadenza naturale.

Premesso che le circoscrizioni sono state invece definite dalla tabella A allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, ed attesa la sanzione di inammissibilità per le candidature non presentate in almeno i 2/3 dei collegi plurinominali di una medesima circoscrizione *ex art.* 18-*bis*, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, ad esempio, per la presentazione di candidature nella sola circoscrizione della Sicilia orientale, composta da n. 3 collegi plurinominali, e dunque solo in una parte del territorio di un'unica regione, è necessario raccogliere, a pena d'inammissibilità, 3.000 sottoscrizioni, ovvero 1.500 nell'ipotesi di scioglimento anticipato della Camera di oltre centoventi giorni rispetto alla scadenza naturale.

Tuttavia, se sono predeterminati - *ex art.* 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 ed *ex* decreto legislativo n. 189/2017 - il numero delle circoscrizioni nonché dei collegi plurinominali e uninominali e la loro rispettiva distribuzione sul territorio nazionale, solo con decreto del Presidente della Repubblica da emanare, su proposta del Ministro dell'interno, contestualmente al decreto di convocazione dei comizi — *ex art.* 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 come da ultimo modificato dalla legge n. 52/2015, e dunque da pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale* non oltre il quarantacinquesimo giorno antecedente quello della votazione — *ex art.* 11, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 come da ultimo modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *a*) della legge n. 136/1976 — è compiuta, e dunque resa nota, l'assegnazione del numero dei seggi alle singole circoscrizioni nonché del numero complessivo di seggi da attribuire in ciascuna circoscrizione nei collegi plurinominali, compresi i seggi spettanti ai collegi uninominali, in entrambi i casi «sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione, riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell'Istituto nazionale di statistica».

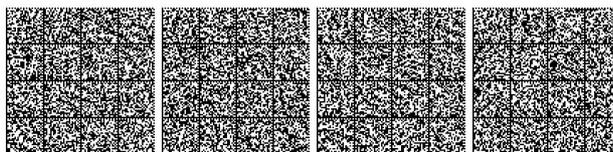
Inoltre, *ex art.* 20 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, le liste dei candidati nei collegi plurinominali e i nomi dei candidati nei collegi uninominali devono essere presentati, per ciascuna Circoscrizione, alla Cancelleria della Corte di appello o del Tribunale del capoluogo della regione dalle ore 8,00 del trentacinquesimo giorno alle ore 20,00 del trentaquattresimo giorno antecedenti quello della votazione;

pertanto, ribadito che la pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi elettorali può avvenire entro il quarantacinquesimo giorno antecedente quello della votazione — *ex art.* 11, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 -, le formazioni politiche che non beneficiano dell'esenzione *ex art.* 18, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, dispongono di soli undici giorni (45-34) per la raccolta di 94.500 firme, o di 47.250 firme nell'ipotesi in cui lo scioglimento della Camera anticipi di oltre centoventi giorni la scadenza naturale, per presentare le proprie candidature su tutto il territorio nazionale, da depositare poi, in relazione a ciascuna circoscrizione, presso la cancelleria della Corte di appello o del Tribunale del capoluogo di ciascuna regione.

Tale lasso temporale per la raccolta delle sottoscrizioni si riduce ulteriormente a giorni da dieci a otto per le formazioni politiche che *ex art.* 14-*bis* decreto del Presidente della Repubblica n. 361/2017 dichiarino il collegamento in una coalizione delle liste da essi rispettivamente presentate, atteso che tale dichiarazione deve essere presentata — alla stregua del combinato disposto degli articoli 14, 14-*bis* e 15 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 —, unitamente al deposito del contrassegno, non prima delle ore 8,00 del quarantaquattresimo e non oltre le ore 16,00 del quarantaduesimo giorno antecedente alle elezioni;

pertanto, le liste che dichiarino il collegamento in una coalizione, solo nel periodo compreso tra il quarantaquattresimo ed il quarantaduesimo giorno prima delle elezioni avranno la certezza dei candidati condivisi da presentare congiuntamente nei collegi uninominali ed i cui nominativi devono essere indicati - *ex art.* 18-*bis*, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 - nella dichiarazione di presentazione delle candidature unitamente alle liste di candidati per l'attribuzione dei seggi nei collegi plurinominali, da depositare, come visto *ex art.* 20 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 - entro le ore 20,00 del trentaquattresimo giorno antecedente quello della votazione.

Ampliamente ridimensionato dagli oggettivi margini d'incertezza è invero il potenziale maggior lasso temporale di cui dispongono sole le formazioni politiche che non presentano candidature in coalizione e che deriva dalla previsione dell'art. 14, comma 3, della legge n. 53/1990, alla cui stregua «Le sottoscrizioni e le relative autenticazioni sono nulle se anteriori al centottantesimo giorno precedente»; infatti, sebbene le sole formazioni politiche che non dichiarino collegamenti in coalizione, non dovendo concordare il nome del candidato da presentare nei collegi uninominali ed il cui nome deve essere indicato nella dichiarazione di presentazione delle candidature, possano anticipare la raccolta delle sottoscrizioni anche rispetto alla pubblicazione del decreto del Presidente della Repubblica che indice i comizi elettorali, resta pur sempre l'incertezza, sia relativamente alla data di tale evento sia alla data dell'eventuale scioglimento anticipato delle Camere, cui è connessa anche la variabilità della durata del periodo a disposizione per la raccolta



delle sottoscrizioni e di validità delle autentiche delle sottoscrizioni già raccolte, sia, infine, in ordine al numero minimo di sottoscrizioni da raccogliere tutte le volte in cui la possibilità dello scioglimento anticipato delle Camere si profili a ridosso dei centoventi giorni antecedenti rispetto alla naturale scadenza della legislatura, e dunque non sia sicura la riduzione della metà delle sottoscrizioni da raccogliere *ex art. 18-bis*, comma 1, del decreto legislativo n. 361/1957.

Non può poi trascurarsi l'ulteriore margine di incertezza derivante dalla pubblicazione solo entro il quarantacinquesimo giorno antecedente quello della votazione, sul sito internet del Ministero dell'interno, del fac-simile dei moduli con cui possono essere depositati le liste e le dichiarazioni di relativa presentazione unitamente alle sottoscrizioni, ancorché ridimensionato dalle Istruzioni del medesimo Ministero relative alle ultime elezioni del 4 marzo 2018 (*cf. doc. 4 ricorrenti, cit.*) le quali hanno precisato che il loro mancato impiego non comporta alcuna conseguenza, essendo sufficiente che tutti i documenti da presentare *ex art. 20* del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 abbiano il contenuto prescritto (*cf. ibi, pagine 42/43*).

Resta, infine, da considerare che anche la possibilità di un'eventuale scelta di candidatura soltanto nell'ambito di alcuni circoscrizioni elettorali, e la conseguente riduzione del numero di sottoscrizioni da raccogliere, oltre ad essere evidentemente autopenalizzante per le concrete *chances* di elezione e quindi, nella sostanza, della stessa concreta possibilità di rappresentatività della parte di elettorato di cui una formazione politica sia espressione, sconta il margine di incertezza circa il numero dei seggi da attribuire in ciascuna circoscrizione, nei collegi plurinominali e uninominali, il quale, come visto, è reso noto — alla stregua del combinato disposto degli articoli 3 e 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 — solo con decreto del Presidente della Repubblica da pubblicare non oltre il quarantacinquesimo giorno antecedente quello della votazione.

*b.4 Evoluzione del sistema elettorale per il rinnovo della Camera dei deputati, con specifico riferimento alla disciplina circa la raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione delle candidature e la relativa esenzione.*

Ebbene, come gli accenni di ricognizione storica sopra esposti hanno in parte già ha lasciato emergere, costituisce una novità assoluta della legislazione elettorale italiana, il vigente connubio tra

sistema misto di attribuzione dei seggi parlamentari, maggioritario e proporzionale, ma con prevalenza del sistema proporzionale;

attuale elevato numero minimo di sottoscrizioni da raccogliere in ciascun ambito territoriale ai fini della presentazione delle candidature (94.500 o 47.250 su tutto il territorio nazionale; 1.500 o 750 in unico collegio plurinominali che tuttavia solo nelle regioni Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Molise, Umbria e Basilicata si identifica con una Regione, e che nelle regione Lombardia giungono a dieci ed in Campania e Sicilia a sei);

elevato numero degli ambiti territoriali cui si riferisce l'onere della raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione delle candidature (sessantatre Collegi plurinominali);

il breve intervallo temporale a disposizione per la presentazione delle candidature con sottoscrizioni autentiche e dunque per la raccolta delle sottoscrizioni giuridicamente utili (undici giorni ovvero un lasso tra dieci ed otto giorni per le formazioni politiche che si presentano in coalizioni);

lo stringente ambito soggettivo di applicabilità dell'esenzione dall'onere di relativa raccolta, limitato *ex art. 18-bis*, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 alle sole formazioni politiche che abbiano formato gruppi in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi.

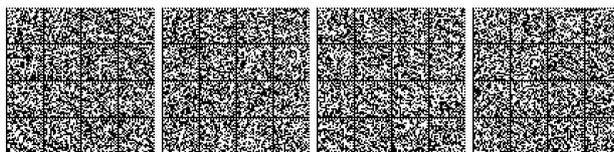
Ed infatti

1) l'originario art. 18 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 (l'art. 18-*bis* è stato successivamente introdotto con legge n. 277/1993) prevedeva, nell'ambito di un sistema proporzionale (*cf. articoli 1 e 83 del medesimo decreto del Presidente della Repubblica.*)

un numero minimo di 500 sottoscrizioni per ciascun collegio, la cui autenticazione, ma da parte solo di un notaio o da un cancelliere di Pretura, era già prevista dall'originario art. 20, comma 5, del medesimo decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957;

solo trentadue Collegi su tutto il territorio nazionale (*cf. tabella A* allegata all'originario decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957)

e dunque 16.000 sottoscrizioni su tutto il territorio nazionale in luogo delle 94.500 attuali (ovvero 47.250 nell'ipotesi di scioglimento delle Camere anticipato di oltre centoventi giorni), così palesandosi, da un canto, che il rapporto non è quello di uno a tre apparentemente indicato dal confronto tra il numero delle sottoscrizioni richiesto per ciascun collegio nel 1957 e quello richiesto attualmente, ma quello addirittura di circa uno a sei e, d'altro canto,



soprattutto il ruolo decisivo che, ai fini della verifica della concreta incidenza degli oneri posti dalla legislazione elettorale sull'esercizio del diritto di elettorato passivo, ha il coordinamento non solo dei singoli segmenti della disciplina procedimentale vigente ma anche di tutti gli elementi comunque rilevanti, quali, appunto, la dimensione ed il numero degli ambiti territoriali cui si riferisce l'onere di raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione delle candidature;

un intervallo temporale a disposizione per la raccolta delle sottoscrizioni approssimativamente di giorni venticinque, atteso che l'originario art. 11 non prevedeva un termine per la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali ma solo che «la votazione per l'elezione della Camera avesse luogo entro settanta giorni dalla fine della precedente», mentre l'originario art. 20 prevedeva per la presentazione delle liste e, tra l'altro, della «dichiarazione di presentazione della lista dei candidati firmata, anche in atti separati, dal prescritto numero di elettori», il termine ultimo delle ore 20,00 del quarantacinquesimo giorno antecedente quello della votazione ( $70-45 = 25$ );

nessuna esenzione dall'onere di raccolta delle sottoscrizioni.

II) Dopo circa 20 anni dall'approvazione del testo unico del 1957, la legge n. 136 del 23 aprile 1976, contenente «Riduzione dei termini e semplificazione del procedimento elettorale», e dunque nell'ambito del medesimo sistema proporzionale;

ha ridotto a trecentocinquanta il numero delle sottoscrizioni da raccogliere per ogni collegio;

ha lasciato invariato il numero di trentadue collegi su tutto il territorio nazionale;

ha ridotto a tredici giorni l'intervallo per la raccolta delle sottoscrizioni, avendo modificato sia l'art. 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, prevedendo per la prima volta che, come oggi, il decreto del Presidente della Repubblica che convoca i comizi elettorali fosse pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* non oltre il quarantacinquesimo giorno antecedente quello della votazione, sia l'art. 20, prevedendo quale termine ultimo per la presentazione delle liste, e tra l'altro delle sottoscrizioni, quello delle «..ore 20,00 del trentaduesimo giorno» antecedente la votazione ( $45-32 = 13$ );

per la prima volta ha previsto l'esenzione dalla raccolta delle sottoscrizioni, riservandola ai «..partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare nella legislatura precedente anche in una sola delle Camere o che nell'ultima elezione abbiano presentato candidature con proprio contrassegno e abbiano ottenuto almeno un seggio in una delle due Camere»;

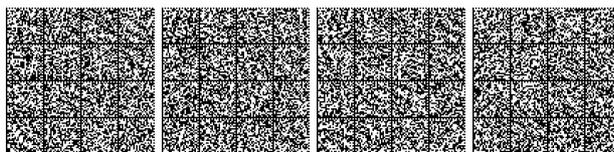
e dunque, nell'insieme, non solo ha ridotto ampiamente di circa 5.000 unità il numero minimo di sottoscrizioni da raccogliere su tutto il territorio nazionale ai fini della presentazione delle candidature per il rinnovo della Camera dei deputati, portandolo ad 11.200 in luogo delle 94.500 attuali, e così ampiamente compensando la riduzione del minimo intervallo temporale a tal fine consentito, comunque più ampio di quello attuale a disposizione delle formazioni politiche singole ed ancor di più di quelle che si presentano in coalizioni, ma soprattutto ha introdotto una vasta esenzione dal relativo onere di raccolta, in quanto non solo esteso alle formazioni politiche costituite in gruppi anche in una sola Camera, e non in entrambe come oggi, ed inoltre in mancanza del limite temporale del momento della costituzione, oggi posto con riferimento «all'inizio della legislatura in corso..», ma anche alle formazioni politiche che avessero ottenuto anche un solo seggio in una sola Camera con il medesimo contrassegno con cui si erano presentate alle ultime elezioni.

III) Successivamente, ma a distanza comunque di oltre 10 anni dalla precedente modifica della legge elettorale per il rinnovo della Camera dei deputati, la legge n. 53 del 21 marzo 1990, contenente «Misure urgenti atte a garantire maggiore efficienza al procedimento elettorale», ancora una volta nell'ambito del medesimo sistema proporzionale;

ha mantenuto invariati il numero delle sottoscrizioni da raccogliere per ciascun collegio, il numero dei collegi elettorali su tutto il territorio nazionale, l'intervallo temporale (minimo e certo) per la raccolta delle sottoscrizioni, ma

ha ulteriormente esteso l'ambito dell'esenzione dall'onere di raccolta delle sottoscrizioni, introducendo, con l'art. 12, comma 2, un secondo comma all'art. 18 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, che l'ha attribuita anche ai «..partiti o gruppi politici che nell'ultima elezione abbiano presentato candidature con proprio contrassegno ed abbiano ottenuto almeno un seggio al Parlamento europeo, purché si presentano con il medesimo contrassegno. Nessuna sottoscrizione è parimenti richiesta nel caso in cui la lista sia contraddistinta da un contrassegno composito, nel quale sia contenuto quello di un partito o gruppo politico esente da tale onere.»;

e così, non solo ha confermato il numero minimo di 11.200 sottoscrizioni da raccogliere per la presentazione delle candidature in luogo delle 94.500 attuali (ovvero 47.250 nell'ipotesi di scioglimento delle Camere anticipato di oltre centoventi giorni), ma ha esteso notevolmente la relativa esenzione, a prescindere dalla raggiunta rappresentatività in una delle Camere del Parlamento nazionale ed addirittura nel Parlamento europeo, anche alle formazioni politiche



prive di rappresentanti sia nel Parlamento nazionale che europeo, sol perché unitesi in coalizione con altre che avessero anche solo un rappresentante in quest'ultimo, e dunque, riconoscendo per la prima volta rilevanza agli apparentamenti elettorali ma in finzione notevolmente di favore, e dunque in direzione opposta rispetto a quella attuale, tenuto conto del minimo intervallo temporale attualmente a disposizione solo di questi ultimi per la raccolta delle sottoscrizioni.

IV) La legge n. 271 dell'11 agosto 1991, questa volta a distanza di circa un anno dalla precedente, e a sistema proporzionale invariato, ha apportato nuove «Modifiche ai procedimenti elettorali», e precisamente

ha confermato ancora una volta il numero di trentadue collegi, ed altresì l'amplissima esenzione dall'onere di raccogliere le sottoscrizioni ai fini della candidatura, esistente per effetto delle modifiche apportate, da ultima, dalla legge n. 53/90, ma

ha ampliato e graduato il numero delle sottoscrizioni in base alla popolazione del Collegio,

per la prima volta ha previsto la riduzione della metà delle sottoscrizioni nell'ipotesi di scioglimento anticipato della Camera di oltre centoventi giorni, così modificando, con l'art. 3, comma 1, l'art. 18, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957: «Le liste dei candidati devono essere sottoscritte: a) da almeno 1.000 e da non più di 1.500 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nei collegi fino a 500.000 abitanti; b) da almeno 1.750 e da non più di 2.500 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nei collegi con più di 500.000 abitanti e fino a 1.000.000 di abitanti; c) da almeno 3.500 e da non più di 5.000 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nei collegi con più di 1.000.000 di abitanti. In caso di scioglimento della Camera dei deputati che ne anticipi la scadenza di oltre centoventi giorni, il numero delle sottoscrizioni delle liste di candidati per ogni collegio di cui alle precedenti lettere a), b) e c) è ridotto della metà.»;

nuovamente modificando, con l'art. 6 comma 1, l'art. 20 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, ha ridotto l'intervallo utile (minimo e certo) per la raccolta delle sottoscrizioni agli attuali undici giorni (termine ultimo: ore 20,00 del trecentoquarantesimo giorno antecedente le elezioni) a disposizione delle formazioni politiche che si candidassero singolarmente, restando comunque più ampio di quello compreso tra dieci e otto giorni attualmente a disposizione delle coalizioni,

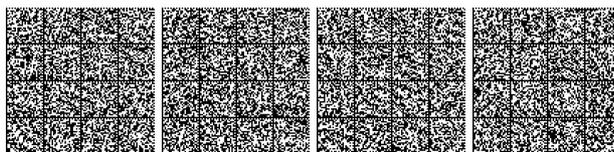
onde, anche il maggiore numero di sottoscrizioni, rispetto a quello in precedenza richiesto, da raccogliere per la presentazione delle candidature, quanto ai collegi con popolazione fino a 500.000 abitanti, nel numero minimo di 1.000, e dunque comunque inferiore a quello minimo attuale di 1.500, risultava ancora ampiamente e sotto più aspetti compensato: dal ridotto numero dei collegi, pari trentadue e dunque a circa la metà di quello attuale (sessantatre) e dall'amplissima esenzione dell'onere di relativa raccolta in favore anche delle formazioni politiche prive di rappresentanti sia nel Parlamento nazionale che europeo.

V) La legge n. 277 del 4 agosto 1993, in seguito al referendum del 18 aprile 1993, unitamente alla legge n. 276/1993 per il Senato, ha determinato una complessiva riforma in senso maggioritario del sistema elettorale, sostituendo per conseguenza, per la prima volta, anche la Tabella A allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, la quale ha ripartito il territorio nazionale, per l'elezione della Camera dei deputati, in n. 26 Circoscrizioni (salvo il collegio uninominale Val d'Aosta di cui all'art. 2 e al titolo VI del testo unico), tendenzialmente coincidenti con le regioni, e con eccezione di quelle maggiori (Piemonte, Lombardia, Veneto, Lazio, Sicilia) e con delega — art. 7 — per la determinazione dei collegi all'interno di ciascuna di essa, la quale è stata attuata con il decreto legislativo n. 536 del 20 dicembre 1993 che ha individuato complessivamente n. 454 collegi uninominali. In particolare,

il 75% del totale dei seggi della Camera veniva attribuito con sistema maggioritario nell'ambito dei collegi uninominali e con previsione per cui — art. 18 decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 come modificato dall'art. 2 della legge n. 277/1993 — «Nessun candidato può accettare la candidatura in più di un collegio, anche se di circoscrizioni diverse. La candidatura della stessa persona in più di un collegio è nulla»;

solo il 25% del totale dei seggi veniva attribuito, ma assumendo come base la circoscrizione, in ragione proporzionale, mediante riparto tra liste concorrenti che avessero raggiunto sul piano nazionale il 4% dei voti validi espressi (c.d. soglia di sbarramento) ex art. 83, comma 1, n. 2) del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, come modificato dall'art. 5, comma 1, lettera a) della legge n. 277/1993;

ciò premesso, il nuovo art. 18 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera c) della legge n. 277/1993, disponeva che la dichiarazione di presentazione dei singoli candidati nei collegi uninominali doveva essere sottoscritta da non meno di 500 e da non più di 1.000 elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni ricompresi nel collegio, ma con la precisazione per cui essa poteva contenere la dichiarazione di collegamento alle liste concorrenti che partecipavano alla distribuzione dei seggi con metodo proporzionale e «Nel caso di collegamenti con più liste, questi devono essere i medesimi in tutti i collegi uninominali in cui è suddivisa la circoscrizione»;



l'art. 2, comma 2, lettera *d*) della legge n. 277/1993 ha poi introdotto, per la prima volta, l'art. 18-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 dedicato, invece, alla presentazione delle candidature per l'attribuzione dei seggi con metodo proporzionale, disponendo che essa fosse sottoscritta da un minimo di 1.500 elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni compresi nelle circoscrizioni fino a 500.000 abitanti, ma con la precisione per cui «La sottoscrizione delle liste può essere effettuata anche dagli stessi sottoscrittori delle candidature nei singoli collegi uninominali, ricompresi nella circoscrizione, collegate alle liste medesime»;

i nuovi articoli 18 e 18-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, come modificati dalla legge n. 277/1993, non prevedevano alcuna esenzione dall'onere di raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione delle candidature;

sono rimasti, invece, invariati l'obbligo di autenticazione delle sottoscrizioni e gli articoli 11 e 20 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 con riferimento ai tempi di raccolta delle sottoscrizioni.

In sostanza, la previsione per cui, ai fini dell'attribuzione del 75% dei seggi della Camera dei deputati con metodo maggioritario, dunque nettamente prevalente e con rapporto tendenzialmente inverso con la componente assegnata con metodo proporzionale rispetto al sistema elettorale attuale, il candidato potesse presentarsi in un solo collegio uninominale, con sanzione espressa di nullità nell'ipotesi di violazione, e la possibilità di limitare ad una sola circoscrizione il collegamento del singolo candidato a determinate liste, annullava la rilevanza, ai fini dell'onere di raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione delle candidature, del numero complessivo dei collegi sul territorio nazionale, poiché, massimizzando il carattere personalistico della candidatura, comportava la distribuzione e concentrazione capillare, nell'ambito di ciascun collegio uninominale, dell'impegno organizzativo di raccolta delle sottoscrizioni, il cui numero era limitato a 500;

d'altro canto, anche ai fini della candidatura nelle circoscrizioni per l'attribuzione della minor quota dei seggi della Camera dei deputati (25%) con il metodo proporzionale, l'ampiezza ed il conseguente ridotto numero degli ambiti territoriali di riferimento — ventisei circoscrizioni in luogo dei sessantatre collegi plurinominali attuali ma per l'attribuzione dei complessivi 5/8 dei seggi della Camera dei deputati con metodo proporzionale —, oltre che, appunto, la limitata quota dei seggi attribuiti con tale metodo, ridimensionava ampiamente, rispetto al sistema attuale, la rilevanza del numero minimo di sottoscrizioni richiesto per la presentazione delle liste di candidati da eleggere con il sistema proporzionale — 1.500 per circoscrizioni fino a 500.000 abitanti.

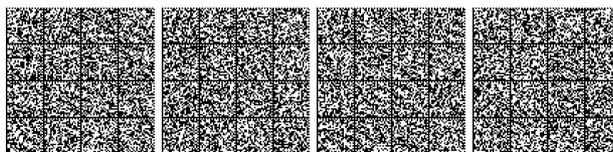
*VI*) Ciò nonostante, a soli pochi mesi di distanza dall'entrata in vigore, in data 21 agosto 1993 — delle modifiche al decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 introdotte dalla legge n. 277/93, il decreto-legge n. 73 del 29 gennaio 1994, contenente «Provvedimenti urgenti per il procedimento elettorale», convertito con legge n. 162/1994; ha previsto, sia per la presentazione dei singoli candidati nei collegi uninominali che delle liste in ambito circoscrizionale, che «In caso di scioglimento della Camera dei deputati che ne anticipi la scadenza di oltre centoventi giorni il numero delle sottoscrizioni è ridotto alla metà.» (l'art. 18-*bis* richiamava infatti l'art. 18, comma 4, come integrato dall'art. 1 del decreto-legge n. 73/94), così riducendo, in tale evenienza, addirittura a duecentocinquanta le sottoscrizioni da raccogliere e far autenticare per la presentazione di un candidato in un collegio uninominale.

*VII*) La legge n. 270 del 21 dicembre 2005 ha modificato nuovamente in maniera radicale il sistema elettorale anche della Camera dei deputati, prevedendo l'assegnazione dei relativi seggi solo con sistema proporzionale e modificando, in conseguenza, nuovamente l'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, ma condizionando l'attribuzione dei seggi al conseguimento, da parte delle singole liste non collegate, della soglia del 4% dei voti validi espressi (art. 83 come sostituito dall'art. 1, comma 13, legge n. 270/05) ed introducendo il premio di maggioranza; essa

ha lasciato invariate le ventisei circoscrizioni della Tabella A del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 introdotte in seguito alla legge n. 277/1993 per l'attribuzione dei seggi con metodo, appunto, proporzionale (salvo il collegio uninominale Val D'Aosta di cui all'art. 2 e al titolo VI del testo unico) ad ha soppresso i collegi uninominali per l'assegnazione dei seggi con sistema maggioritario ed ha abrogato, per l'effetto l'art. 18 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957;

ha lasciato invariati gli intervalli temporali di cui al combinato disposto degli articoli 11 e 20 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 per la presentazione delle liste dei candidati, unitamente alle sottoscrizioni,

ma, introducendo, con l'art. 1, comma 5, l'art. 14-*bis*, ha disciplinato il collegamento tra liste sul piano nazionale, prevedendo che «Le dichiarazioni di collegamento hanno effetto per tutte le liste aventi lo stesso contrassegno» (comma 2) e che «Contestualmente al deposito del contrassegno di cui all'art. 14, i partiti o i gruppi politici organizzati che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica» (comma 3);



ha sostituito l'art. 18-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, lasciando invariate le soglie numeriche di sottoscrizioni da raccogliere in base alla popolazione residente nella circoscrizione, e dunque il numero minimo di 1.500 sottoscrizioni per circoscrizioni fino a 500.000 abitanti, ed anche la relativa riduzione della metà nell'ipotesi di scioglimento della Camera che preceda di oltre centoventi giorni la scadenza naturale,

reintroducendo l'esenzione dalla raccolta delle sottoscrizioni (art. 18-*bis*, comma 2), questa volta in favore dei «partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi», o che «abbiano effettuato le dichiarazioni di collegamento ai sensi dell'art. 14-*bis*, comma 1, con almeno due partiti o gruppi politici di cui al primo periodo e abbiano conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per il Parlamento europeo, con contrassegno identico a quello depositato ai sensi dell'art. 14.», oltre che «per i partiti o gruppi politici rappresentativi di minoranze linguistiche che abbiano conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per la Camera dei deputati o per il Senato della Repubblica».

Sebbene, dunque, l'ambito soggettivo delle esenzioni dall'onere di raccolta delle sottoscrizioni risulti più limitato rispetto a quello vigente previsto dall'art. 18-*bis*, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 come modificato, da ultimo, dall'art. 2, comma 10, lettera *b*) della legge n. 52/2015, ed il numero minimo di 1.500 sottoscrizioni sia uguale a quello poi generalizzato dalla legge n. 165/2017, esso resta riferito, come previsto dalla precedente legge n. 277/1993, alle circoscrizioni — ventisei sul territorio nazionale (oltre il Collegio uninominale Val d'Aosta) cui viene aggiunta la circoscrizione Estero — come visto d'estensione tendenzialmente coincidente con le regioni, salve quelle più popolate, e non ai sessantatre Collegi plurinominali attuali; inoltre, considerato che il numero richiesto delle sottoscrizioni è proporzionalmente inferiore per le circoscrizioni demograficamente più popolate, in quanto, ad esempio, per quelle fino 1.000.000 di abitanti le sottoscrizioni richieste non sono 3.000 (1.500 x 2) ma 2.500, anche ipotizzando un numero minimo di sottoscrizioni sul piano nazionale, oggettivamente sovrastimato perché ottenuto moltiplicando per ventisette circoscrizioni il numero minimo di 2.667 sottoscrizioni ottenuto dalla media delle tre fasce (1.500 per circoscrizioni fino a 500.000 abitanti, 2.500 per circoscrizioni fino ad 1.000.000 di abitanti, 4.000 per circoscrizioni di oltre 1.000.000 di abitanti), si ottiene un numero minimo di 72.009 sottoscrizioni (ovvero quello ridotto di 36.004 in caso scioglimento anticipato) comunque ampiamente inferiore rispetto a quello attualmente previsto dall'art. 18-*bis*, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, come modificato dall'art. 1, comma 10, lettera *a*) della legge n. 165/2017, e ciò, sia che si consideri quello minimo ordinario di 94.500 sottoscrizioni, che quello ridotto di 47.250 per l'ipotesi di scioglimento della Camera anticipato di oltre centoventi giorni.

VIII) Nonostante ciò, e nonostante, cioè, una disciplina dell'onere di raccolta delle sottoscrizioni comunque meno onerosa di quella vigente, in seguito all'entrata in vigore della legge n. 270/2005, avvenuta il 31 dicembre 2005, ha avuto inizio la sequela delle sistematiche riduzioni «transitorie» del numero delle sottoscrizioni, ovvero di ampliamento dell'ambito soggettivo del regime di relativa esenzione, in prossimità delle elezioni successive ma con disciplina limitata a queste ultime, e cioè tutte dirette ad agevolare l'accesso alla competizione elettorale, evidentemente ritenuto eccessivamente ostacolato dalle norme *ratione temporis* vigenti.

Si tratta di un avvicinarsi di norme speciali che è stato già riportato «a ritroso» nella parte di questo provvedimento dedicata all'esame dell'eccezione di difetto d'interesse ad agire (pagina 16 e seguenti), e che ha evidenziato l'oggettiva, massima incertezza che il sistematico ricorso ad esse negli ultimi dodici anni, ed in occasione di tutte le ultime quattro elezioni per il rinnovo delle Camere parlamentari — del 2006, del 2008, del 2013 e del 2018 — ha ingenerato in ordine al regime applicabile ai fini dello stesso esercizio del diritto fondamentale di elettorato passivo *ex art.* 51 della Costituzione, ed in definitiva, in ordine agli specifici presupposti per un'effettiva attuazione, in concreto, del principio di democrazia rappresentativa e sovranità popolare *ex art.* 1, comma 2, della Costituzione cardine del vigente ordinamento costituzionale (*cf.* Corte costituzionale sentenza n. 394 del 2006, *cit.*; discussione del 14 novembre 1946 della I sottocommissione dell'Assemblea costituente, *cit.*; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza *Ekoglasnost*, *cit.*).

Tuttavia, per comodità di lettura ed immediata percepibilità del fenomeno e del suo impatto sulle garanzie costituzionali in esame — art. 1, comma 2, 3, 51, 48 della Costituzione anche in relazione all'art. 117 della Costituzione —, e cioè per la completa prosecuzione del test di proporzionalità (*cf.* Corte costituzionale, sentenza 1 del 2014, *cit.*) della normativa vigente che si sta compiendo in senso diacronico, la sequela delle norme speciali succedutesi dopo l'entrata in vigore della legge n. 270/2005, di riforma in senso nuovamente del tutto proporzionale del testo unico per l'elezione della Camera dei deputati, viene qui riproposta arricchita di ulteriori rilievi ed in ordine cronologico e dunque, ai fine di non interrompere l'ordine dello sviluppo storico che si sta compiendo, viene arrestata a quelle che hanno preceduto le penultime elezioni del 2013, in quanto le successive norme speciali sono quelle successive all'entrata



in vigore della legge n. 165/2017, che ha introdotto le modifiche vigenti al decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, ma sono state a loro volta precedute da ulteriori novità ordinamentali in materia: la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, la legge n. 52/2015, la sentenza della Corte costituzionale n. 35 del 2017.

Ebbene,

VIII.a) in seguito allo scioglimento delle Camere disposto con decreto del Presidente della Repubblica n. 32 dell'11 febbraio 2006 con 108 giorni di anticipo rispetto alla scadenza naturale, le prime elezioni successive si sono svolte nelle date del 9 e 10 aprile 2006, ed

ancorché, come visto, il decreto-legge n. 1 del 3 gennaio 2006 pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* ed entrato in vigore lo stesso 3 gennaio 2006, recante «Disposizioni urgenti per l'esercizio domiciliare del voto per taluni elettori, per la rilevazione informatizzata dello scrutinio e per l'ammissione ai seggi di osservatori OSCE, in occasione delle prossime elezioni politiche.», non contenesse originariamente alcuna disposizione derogatoria dell'art. 18-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 nel testo all'epoca vigente, la legge n. 22 del 27 gennaio 2006, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 28 gennaio 2006 ed entrata in vigore il giorno successivo, quindici giorni prima dello scioglimento anticipato delle Camere, ha convertito il suddetto decreto-legge n. 1/2006 aggiungendo gli articoli da 3-*bis* a 3-*sexies*, tra i quali l'art. 3-*bis*, rubricato «Disposizioni transitorie», ha disposto «1. Con riferimento alle prime elezioni politiche successive alla data di entrata in vigore del presente decreto, si applicano, anche nel caso in cui lo scioglimento della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica ne anticipi la scadenza per un periodo pari o inferiore a centoventi giorni, le seguenti disposizioni: a) il numero di sottoscrizioni necessarie per la presentazione di liste e candidature è ridotto alla metà, .... ».

VIII.b) Parimenti, con riferimento alle elezioni politiche ancora successive, svoltesi il 13 e 14 aprile 2008, in seguito allo scioglimento delle Camere disposto con circa tre anni di anticipo con decreto del Presidente della Repubblica n. 19 del 6 febbraio 2008, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* ed entrato in vigore lo stesso giorno,

il decreto-legge n. 24 del 15 febbraio 2008, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 16 febbraio 2008 ed entrato in vigore lo stesso giorno, e dunque questa volta successivo di nove giorni allo scioglimento ampiamente anticipato delle Camere, e contenente «Disposizioni urgenti per lo svolgimento delle elezioni politiche ed amministrative nell'anno 2008», all'originario art. 4, rubricato «Esonero dalle sottoscrizioni delle liste» aveva disposto che «1. Per le elezioni politiche nell'anno 2008, in deroga ai primi due periodi del comma 2 dell'art. 18-*bis* del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati nessuna sottoscrizione è richiesta per le liste rappresentative di partiti o gruppi politici presente in una delle due Camere con almeno due componenti di essa, ovvero presente con due componenti al Parlamento europeo alla data di entrata in vigore del presente decreto. .... »

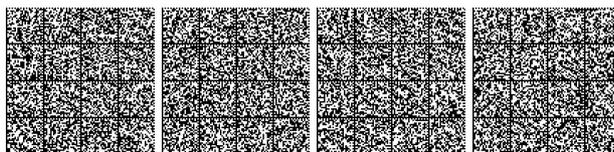
, ma

la legge n. 30 del 27 febbraio 2008, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 29 febbraio 2008 ed entrata in vigore il 1° marzo 2008, ha convertito con modificazioni il suddetto decreto-legge n. 24/2008 ulteriormente ampliando l'esenzione dall'onere di raccolta delle sottoscrizioni, prescindendo a tal fine addirittura dalla presenza di un eletto nel Parlamento nazionale e rendendo sufficiente la presenza di due soli rappresentanti al Parlamento europeo; ha infatti così disposto: «1. Per le elezioni politiche nell'anno 2008, in deroga ai primi due periodi del comma 2 dell'art. 18-*bis* del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati .... nessuna sottoscrizione è richiesta per le liste rappresentative di partiti o gruppi politici presente nel Parlamento con almeno due componenti, ovvero presente con due componenti al Parlamento europeo alla data di entrata in vigore del presente decreto... ».

VIII.c) Ed ancora, con riferimento alle elezioni per il rinnovo del Parlamento svoltesi il 24-25 febbraio 2013, in seguito allo scioglimento delle Camere disposto con centoventi giorni di anticipo con decreto del Presidente della Repubblica n. 225 del 22 dicembre 2012 pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 24 dicembre 2012 ed entrato in vigore in questo stesso giorno

il decreto-legge n. 223 del 18 dicembre 2012, contenente appunto «Disposizioni urgenti per lo svolgimento delle elezioni politiche nell'anno 2013», entrato in vigore lo stesso giorno, con quattro giorni di anticipo rispetto allo scioglimento anticipato delle Camere, aveva originariamente disposto, per quanto qui interessa, all'art. 1, rubricato esplicitamente «Riduzione del numero delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste di candidati e cause di ineleggibilità alle elezioni politiche del 2013», che «1. Limitatamente alle elezioni politiche del 2013, qualora lo scioglimento della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica anticipi di oltre trenta giorni la scadenza naturale della legislatura ai sensi dell'art. 60, primo comma, della Costituzione, si applicano le seguenti disposizioni:

a) la riduzione alla metà del numero delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste e dei candidati, di cui agli articoli 18-*bis*, comma 1, primo periodo, ....;



b) per i partiti ed i movimenti politici che alla data di entrata in vigore del presente decreto sono costituiti in gruppo parlamentare almeno in una delle Camere, secondo i rispettivi regolamenti, la riduzione opera nella misura del sessanta per cento;

c) le disposizioni sull'esonero delle sottoscrizioni di cui all'art. 18-bis, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, e all'art. 9, comma 3, primo periodo, del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, si applicano anche in caso di componenti politiche all'interno dei gruppi parlamentari, costituite all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi;» ma

la legge n. 232 del 31 dicembre 2012 pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 3 gennaio 2013, di conversione del decreto-legge n. 223/2012, ha modificato la lettera a) e soppresso le lettere b) e c) dell'art. 1, comma 1, che, per l'effetto, è diventato: «1. Limitatamente alle elezioni politiche del 2013, qualora lo scioglimento della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica anticipi di oltre trenta giorni la scadenza naturale della legislatura ai sensi dell'art. 60, primo comma, della Costituzione, si applicano le seguenti disposizioni:

a) la riduzione ad un quarto del numero delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste e dei candidati, di cui agli articoli 18-bis, comma 1, ...».

IX) La Corte costituzionale con sentenza n. 1 del 13 gennaio 2014 ha poi dichiarato, per quanto qui interessa, illegittimi l'art. 83, comma 1, n. 5, e comma 2 nonché gli articoli 4, comma 2, e 59, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 come modificati dalla legge n. 270/05, prevedendo l'art. 83 un premio di maggioranza in assenza di una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio, e gli articoli 4 e 59 nella parte in cui non consentivano all'elettore di esprimere una preferenza per i candidati.

X) Infine, l'ultima modifica di sistema della legge elettorale per il rinnovo della Camera dei deputati precedente a quella apportata dalla vigente legge n. 165/2017, è quella introdotta dalla legge n. 52 del 6 maggio 2015, con efficacia differita a decorrere dal 1° luglio 2016, quale disposta dal suo art. 1, lettera r), ma mai entrata in vigore in quanto, in seguito alla nuova pronuncia dichiarativa d'illegittimità costituzionale n. 35 del 9 febbraio 2017, superata proprio dalla riforma di cui alla legge n. 165/2017. Essa, pur confermato il sistema proporzionale di assegnazione dei seggi ma con limite (soglia) «sul piano nazionale» di «almeno il tre per cento dei voti validi espressi» - ex art. 83 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 come modificato dall'art. 2, comma 25, della legge n. 52/2015), per quanto qui interessa:

aveva previsto la modifica dell'art. 1 del decreto legislativo n. 361/1957, prevedendo l'assegnazione dei seggi sulla base dei voti espressi in collegi plurinominali la cui individuazione era avvenuta, in attuazione della delega di cui all'art. 4, comma 1, della legge n. 52/2015, con il decreto legislativo n. 122 del 7 agosto 2015 che aveva determinato n. 100 collegi su tutto il territorio nazionale, ed in cui, fatti salvi i collegi uninominali nelle circoscrizioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige, erano state suddivise le venti circoscrizioni della nuova tabella A introdotta dall'art. 2, comma 33, della legge n. 52/2015 (il decreto legislativo n. 122 del 7 agosto 2015 è stato poi interamente abrogato dall'art. 4 del decreto legislativo n. 189 del 12 dicembre 2017 che ha attuato la corrispondente delega contenuta nell'art. 3 della n. 165/2017 prevedendo, invece, n. 63 collegi plurinominali);

aveva previsto (con l'art. 2, comma 10) la modifica dell'art. 18-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957

confermando il numero minimo 1.500 sottoscrizioni per la presentazione delle candidature ma generalizzando e riferendolo al collegio;

confermando la relativa riduzione della metà in caso di scioglimento anticipato della Camera dei deputati di oltre centoventi giorni;

sopprimendo il secondo periodo del primo comma come introdotto dalla legge n. 270/05 che aveva previsto che «Nessuna sottoscrizione è altresì richiesta per i partiti o gruppi politici che abbiano effettuato le dichiarazioni di collegamento ai sensi dell'art. 14-bis, comma 1, con almeno due partiti o gruppi politici di cui al primo periodo e abbiano conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per il Parlamento europeo, con contrassegno identico a quello depositato ai sensi dell'art. 14.» e confermando, dunque, solo l'esenzione, come attualmente prevista, in favore dei « ... partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi.»;

aveva introdotto, con l'art. 2, comma 36, la norma transitoria, che nel testo originario estendeva l'esenzione dall'onere di raccolta delle sottoscrizioni «Per le prime elezioni successive alla data di entrata in vigore della presente legge» — che di fatto sono poi state le ultime del 4 marzo 2018 « ... anche ai partiti o ai gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in almeno una delle due Camere al 1° gennaio 2014.».



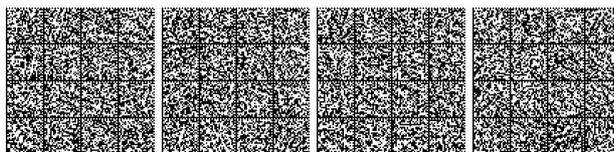
In sostanza, ferma la componente maggioritaria poi introdotta dalla vigente legge n. 165/2017 ed il conseguente aggravio nella raccolta di sottoscrizioni determinato dalla necessità di indicare — ex art. 18-*bis*, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 vigente - , nella dichiarazione di presentazione delle liste di candidati per l'attribuzione dei seggi nel collegio plurinominale, anche i nominativi nei collegi uninominali compresi nel collegio plurinominale, come si è visto d'incidenza massima per le coalizioni, le quali non possono essere «ufficializzate» prima del quarantaquattresimo giorno antecedente alle elezioni — ex art. 14, 14-*bis* e 15 decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 vigente - ma devono aver completato la raccolta delle sottoscrizioni degli elettori con indicazione dei candidati condivisi nei collegi uninominali entro il trentaquattresimo giorno antecedente alle elezioni — ex art. 18, commi 1 e 20, del decreto del Presidente della Repubblica vigente —, il numero delle sottoscrizioni da raccogliere per la presentazione delle candidature previsto dalla n. 52/2015, ma si ripete mai *in parte qua* entrata in vigore, era molto maggiore di quello attualmente richiesto, in quanto ammontante, su tutto il territorio nazionale, a 150.000 in luogo delle 94.500 attuali.

XI) La Corte costituzionale con sentenza n. 35 del 9 febbraio 2017 ha poi dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge n. 52/2015, dell'art. 1, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, come sostituito dall'art. 2, comma 1, della legge n. 52 del 2015, e dell'art. 83, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, come sostituito dall'art. 2, comma 25, della legge n. 52 del 2015, quanto a questi ultimi, nelle parti precisamente indicate nel relativo dispositivo, perché tali da riprodurre, seppure al turno di ballottaggio, un effetto distorsivo analogo a quello che la Corte costituzionale aveva già individuato, nella sentenza n. 1 del 2014, in relazione alla legislazione elettorale previgente, «... trasformando artificialmente una lista che vanta un consenso limitato, ed in ipotesi anche esiguo, in maggioranza assoluta», ed inoltre dell'art. 85 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, come modificato dall'art. 2, comma 27, della legge n. 52 del 2015, nella parte in cui consentiva al deputato eletto in più collegi plurinominali di dichiarare alla Presidenza della Camera dei deputati, entro otto giorni dalla data dell'ultima proclamazione, quale collegio plurinominale scegliesse.

XII) A completamento dell'*excursus* compiuto si precisa che anche in seguito all'entrata in vigore della vigente legge n. 165 del 3 novembre 2017, entrata in vigore il 12 dicembre 2017, e nonostante le sue disposizioni transitorie poste dall'art. 6, avessero esteso, con il comma 1, al 15 aprile 2017 il riferimento temporale utile ai fini della rilevanza della costituzione in gruppo parlamentare anche in una sola Camera, per poter fruire dell'esenzione «derogatoria e transitoria» dall'onere di raccolta delle firme già prevista dall'art. 2, comma 36, della legge n. 52/2015 (art. 6, comma 1, legge n. 165/2017: «All'art. 2, comma 36, della legge 6 maggio 2015, n. 52, dopo le parole: “e successive modificazioni,” sono inserite le seguenti: “per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica,” e le parole: “1° gennaio 2014” sono sostituite dalle seguenti: “15 aprile 2017”. ») e , con il comma 3, avessero già previsto che «Per le prime elezioni successive alla data di entrata in vigore della presente legge il numero delle sottoscrizioni per la presentazione di candidature per l'elezione della Camera dei deputati, di cui all'art. 18-*bis*, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, come modificato dalla presente legge, è ridotto alla metà», tuttavia, in seguito allo scioglimento delle Camere disposto con settantasei giorni di anticipo con decreto del Presidente della Repubblica del 28 dicembre 2017, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 29 dicembre 2017 ed entrato in vigore in questo stesso giorno, e dunque solo poco più di un mese e mezzo dopo l'approvazione della nuova legge n. 165/2017, l'art. 1, comma 1123, della legge n. 205 del 27 dicembre 2017, di approvazione del «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancia pluriennale per il triennio 2018-2020», entrata in vigore, *in parte qua*, in data 1° gennaio 2018, ma comunque approvata solo un giorno prima del decreto di scioglimento delle Camere e solo cinquantaquattro giorni dopo l'approvazione della legge di riforma n. 165/2017 contenente anche la suddetta disposizione transitoria, ha disposto che «1123. Al fine di garantire il tempestivo avvio delle procedure connesse all'entrata in vigore del nuovo sistema elettorale ... anche in considerazione dei termini connessi alla nuova determinazione dei collegi elettorali in attuazione dell'art. 3 della citata legge n. 165 del 2017, per le prime elezioni successive alla data di entrata in vigore della presente legge, il numero delle sottoscrizioni di cui all'art. 18-*bis*, comma 1, del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 e all'art. 9, comma 2, del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, è ridotto a un quarto».

## 5. Conclusioni

Proprio l'art. 1, comma 1123, della legge n. 205/2017, ultima disposizione, allo stato, che in ordine di tempo ha introdotto uno speciale regime transitorio limitato alle successive elezioni politiche per il rinnovo del Parlamento, quelle svoltesi il 4 marzo 2018, manifesta i molteplici, intrinseci aspetti di irragionevolezza e contraddizione insiti della disciplina di accesso alla relativa candidatura attualmente vigente, e la cui applicazione è stata in tale occasione, appunto, evitata.



Ed infatti :

a) la disposizione di deroga è stata inserita in un testo avente ad oggetto una materia del tutto diversa — «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020»;

b) l'art. 1, comma 1123, della legge n. 205/2017 ha motivato la riduzione ad  $\frac{1}{4}$  del numero di sottoscrizioni da raccogliere per la presentazione delle candidature « ... anche in considerazione dei termini connessi alla nuova determinazione dei collegi elettorali in attuazione dell'art. 3 della citata legge n. 165 del 2017.. », ma, alla data del 27 dicembre 2017 in cui è stata approvata la legge n. 205, la «nuova determinazione dei collegi» era stata, in realtà, già compiuta, tramite l'adozione del decreto legislativo n. 189 del 12 dicembre 2017, già entrato in vigore in data 20 dicembre 2017;

c) la prevista riduzione ad  $\frac{1}{4}$  del numero di sottoscrizioni da raccogliere per la presentazione delle candidature è stata addirittura maggiore, ed in misura doppia, rispetto a quella prevista proprio dalle stesse disposizioni transitorie *ex art. 6* della legge n. 165/2017, e cioè proprio dalle disposizioni costituenti, per loro natura, già espressione della valutazione, che avrebbe dovuto essere definitiva, in ordine agli effetti della normativa di riforma con specifico riferimento agli aspetti da essa considerati;

d) ciò, nonostante lo speciale regime transitorio di cui all'art. 1, comma 1123, della legge n. 205 del 27 dicembre 2017 sia stato adottato soli cinquantaquattro giorni dopo la legge n. 165 del 3 novembre 2017 che ha introdotto sia il testo vigente dell'art. 18-*bis*, comma 1, e 1-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, sia la correlativa disciplina transitoria di favore posta dall'art. 6 e che diversamente avrebbe avuto applicazione;

e) eppure, l'art. 1, comma 1123, della legge n. 205 del 27 dicembre 2017 ha confermato la riduzione ad  $\frac{1}{4}$  del numero delle sottoscrizioni già prevista, come sopra illustrato, per le precedenti elezioni del 2013 dalla legge n. 232 del 31 dicembre 2012, che proprio *in parte qua* aveva modificato ed ulteriormente ampliato l'agevolazione introdotta con il decreto-legge che essa ha convertito, n. 223 del 18 dicembre 2012, ancorché adottato proprio per introdurre «Disposizioni urgenti per lo svolgimento delle elezioni politiche nell'anno 2013»;

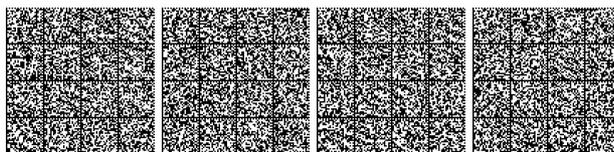
f) la speciale riduzione ad  $\frac{1}{4}$  del numero di sottoscrizioni da raccogliere, confermata con normativa *ad hoc* per le elezioni del 2013 e del 2018 è, poi, a sua volta maggiore di quella di metà, del pari transitoriamente prevista per le elezioni del 2006 dalla legge n. 22/06 che l'aveva introdotta, anch'essa innovando *in parte qua* il decreto-legge che ha convertito, n. 1/06, ancorché anche quest'ultimo adottato proprio per introdurre «Disposizioni urgenti per lo svolgimento delle elezioni politiche nell'anno 2013».

(Precisamente, l'art. 1 del decreto-legge n. 223 del 18 dicembre 2012, nel testo modificato dalla legge di conversione n. 232 del 31 dicembre 2012, ha previsto la riduzione transitoria ad  $\frac{1}{4}$  del numero delle sottoscrizioni «di cui agli articoli 18-*bis*, comma 1, primo periodo» «qualora lo scioglimento della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica anticipi di oltre trenta giorni la scadenza naturale della legislatura», anche se poi lo scioglimento delle Camere fu decretato proprio con centoventi giorni di anticipo con decreto del Presidente della Repubblica n. 225 del 22 dicembre 2012, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 24 dicembre 2012 ed entrato in vigore in questo stesso giorno, e cioè successivo alla data del decreto-legge n. 223/2012, non modificato nella parte dell'art. 1 che indicava tale riferimento temporale.

Analogamente, l'art. 3-*bis* della legge n. 22/06 - «Disposizioni transitorie» — ha esteso la riduzione della metà delle sottoscrizioni già prevista per l'ipotesi di scioglimento anticipato di oltre centoventi giorni dall'art. 18-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 in quel momento vigente, per come modificato dalla legge n. 270/05, all'ipotesi di scioglimento delle Camere «che ne anticipi la scadenza per un periodo pari o inferiore a centoventi giorni», quale è quella che effettivamente si è verificata nel 2006, allorché, come visto, lo scioglimento è stato decretato con 108 giorni d'anticipo.

In entrambi i casi, tuttavia, è stata frustrata la «*ratio*» del limite temporale «ordinario» di centoventi giorni di anticipo, per la quale gli effetti di uno scioglimento anticipato delle Camere parlamentari di meno di centoventi giorni sono da considerare analoghi a quelli dello scioglimento del Parlamento alla sua naturale scadenza, e quindi, di fatto è stato generalizzato, ma con effetti transitori limitati alle elezioni del 2013 e del 2006, il regime di favore in ordine al numero delle sottoscrizioni da raccogliere);

g) la riduzione transitoria del numero di sottoscrizioni da raccogliere per le candidature è stata ampliata dalla metà ad  $\frac{1}{4}$  dal 2006 al 2013 e poi confermata nella misura di  $\frac{1}{4}$  dal 2013 al 2018, sebbene il numero minimo assoluto delle sottoscrizioni sia rimasto sempre lo stesso — 1.500 — ed anzi, come già illustrato, la correzione migliorativa della proporzionalità diretta tra estensione demografica degli ambiti territoriali di riferimento e numero di sottoscrizioni da raccogliere alla stregua dell'art. 18-*bis* come modificato dalla legge n. 270/05, e tale per cui al raddoppiato limite massimo di estensione demografica dell'ambito territoriale (da 500.000 abitanti ad 1.000.000) non corrispondeva il doppio delle sottoscrizioni da raccogliere (3.000) ma un numero inferiore (2.500), unitamente al numero nettamente minore, rispetto a quello attuale, degli stessi ambiti territoriali in cui raccogliere le sottoscrizioni (ventisei circoscri-



zioni, oltre il collegio uninominale Val d'Aosta, per il quale il numero minimo di sottoscrizioni era di trecento, e la circoscrizione Estero, a fronte degli attuali sessantatre collegi plurinominali), avessero l'effetto di ridurre, nel complesso, le sottoscrizioni richieste per le candidature dalla disciplina ordinaria vigente *ex lege* n. 270/05, la quale sarebbe stata applicata, in mancanza di deroga, in occasione delle elezioni del 2006 e del 2013, rispetto a quella richiesta dalla disciplina attualmente vigente, come modificata dalla legge n. 165/2017;

*h)* non solo; la speciale riduzione ad  $\frac{1}{4}$  del numero di sottoscrizioni prevista dall'art. 1, comma 1123, della legge n. 205/2017, transitoriamente confermando per le elezioni del 2018 quella transitoria già disposta per le precedenti elezioni svoltesi nel 2013 ma nel vigore della diversa disciplina *ex lege* n. 270/05, *in parte qua* meno onerosa, si è aggiunta alle ulteriori ma speciali condizioni di favore già applicabili per la presentazione delle candidature per le elezioni del 4 marzo 2018, quali:

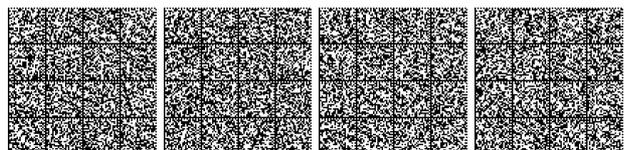
la maggiore esenzione da tale onere, rispetto a quella «ordinaria», attualmente vigente *ex art.* 18, comma 2, testo unico Camera, già prevista dall'art. 2, comma 36, della legge n. 52/2015 in favore delle formazioni politiche costituite in gruppo parlamentare anche in una sola Camera, la cui efficacia temporale è stata opportunamente estesa proprio dalle disposizioni transitorie *ex art.* 6 della legge n. 165/2017, che hanno, infatti, differito al 15 aprile 2017 il termine di riferimento della costituzione del gruppo rilevante a tale fine («All'art. 2, comma 36, della legge 6 maggio 2015, n. 52, dopo le parole: “e successive modificazioni,” sono , inserite le seguenti: “per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica,” e le parole: “1° gennaio 2014” sono sostituite dalle seguenti: “15 aprile 2017”.»);

l'estensione agli avvocati abilitati al patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori della abilitazione all'autenticazione delle medesime sottoscrizioni (art. 6, comma 7, legge n. 165/2017: «7. Esclusivamente per le prime elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica successive alla data di entrata in vigore della presente legge, sono abilitati all'autenticazione delle sottoscrizioni nel procedimento elettorale i soggetti indicati all'art. 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53, come modificato dal presente articolo, nonché gli avvocati abilitati al patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori iscritti all'albo di un distretto rientrante nella circoscrizione elettorale.»).

Ebbene, tutti i suddetti rilievi costituiscono, nell'insieme, indice storico ed ordinamentale evidente del fatto che, allorché è stata approvata la legge n. 165/2017, risultava già acquisita ed anzi consolidata la consapevolezza della vessatorietà e concreta impraticabilità, per un'ampia platea di formazioni politiche, di una disciplina d'accesso alle candidature per rinnovo della Camera dei deputati che, come quella vigente, coniugasse un ristretto ambito applicativo dell'esenzione dall'onere di raccolta delle sottoscrizioni ad un alto numero di sottoscrizioni da raccogliere in un breve arco temporale certo (undici giorni), e precisamente l'attuale numero minimo di 1.500, ovvero della relativa metà, in caso di scioglimento anticipato delle Camere di oltre centoventi giorni, in luogo di  $\frac{1}{4}$  di tali numeri già previsto, ma per le sole elezioni del 2013, dall'art. 1, comma 1, lettera *a)* del decreto-legge n. 223 del 18 dicembre 2012 come modificato dalla legge di conversione n. 232 del 31 dicembre 2012 e poi, ma solo per le elezioni del 2018, dall'art. 1, comma 1123, della legge n. 205/2017;

tanto è vero che, con riferimento alle elezioni del 2013, allorché la legge di conversione n. 232/2012 ha ulteriormente portato ad  $\frac{1}{4}$  la riduzione transitoria del numero delle sottoscrizioni da raccogliere per la presentazione delle candidature già prevista in ragione della metà dal decreto-legge n. 223/2012 che ha convertito, ha contestualmente soppresso la lettera *c)* dell'art. 1 che prevedeva un limitato ampliamento dell'ambito soggettivo dell'esenzione da tale onere, ed invece, con riferimento alle precedenti elezioni del 2008, svoltesi nella vigenza della medesima legge n. 270/05, la legge n. 30 del 27 febbraio 2008, nel convertire, dopo soli dodici giorni, il decreto-legge n. 24/08, contenente appunto «Disposizioni urgenti...» relative alle elezioni anche amministrative di tale anno, ha confermato l'assenza di previsioni riduttive del numero di sottoscrizioni da raccogliere per la presentazione delle candidature ma ha ulteriormente e notevolmente esteso l'esenzione da tale onere, prevedendola in favore delle « .. liste rappresentative di partiti o gruppi politici presente nel Parlamento con almeno due componenti, ovvero presente con due componenti al Parlamento europeo», e dunque, addirittura a prescindere dalla già raggiunta rappresentatività nel Parlamento nazionale, rispetto alla quale ha, in ogni caso, reso rilevante la presenza di due soli rappresentanti in una qualsiasi delle due Camere, ma comunque «.. alla data di entrata in vigore del ... decreto. ...», e non all'inizio della legislatura, come invece previsto dal vigente testo dell'art. 18, comma 2, come modificato dalla legge n. 52/2015.

Di contro, il regime transitorio applicato per le ultime elezioni del 2018 è stato sì caratterizzato sia dalla riduzione fino ad  $\frac{1}{4}$  delle sottoscrizioni da raccogliere — *ex art.* 1, comma 1123, della legge n. 205/2017, sia dalla speciale esenzione da tale onere *ex art.* 2, comma 36, della legge n. 52/2015, ma per quest'ultima non sono stati sufficienti singoli rappresentanti in Parlamento nazionale o europeo, essendo comunque richiesta la costituzione di un gruppo almeno in una delle due Camere.



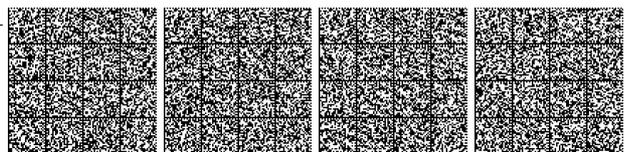
Ed allora, tutti i suddetti rilievi palesano che dal punto di vista storico ed ordinamentale la disciplina vigente è ben lungi dall'aver prescritto tra più misure appropriate quelle meno restrittive dei principi ed interessi a confronto («*cf.* Corte costituzionale 1 del 2014), avendo all'opposto previsto, come anche dimostrato dall'*excursus* cui è stato dedicato l'intero precedente paragrafo 4.b4 (pagina 57 e seguenti), tra più possibili, e storicamente già sperimentate misure dirette al conseguimento degli obiettivi del regolare svolgimento delle operazioni elettorali e del libero ed efficace esercizio del diritto di voto» (*cf.* Corte costituzionale n. 394 del 2006; n. 83 del 1992) quelle, in punto di onere di raccolta delle sottoscrizioni e di sua estensione soggettiva, in assoluto più restrittive (con parziale eccezione di quelle disciplinate dalla legge n. 52/2015, tuttavia superate dalla riforma della legge n. 165/2017), ed anzi così restrittive da essere considerate, con le evidenti contraddizioni, infatti, già segnalate, inesigibili anche se di nuovo conio, e tali da essere, dunque, derogate al pari di quelle «ordinarie» che le hanno precedute, a loro volta analogamente restrittive, anche se in misura inferiore.

Ed allora, appare non manifestamente infondato l'esito negativo del test di proporzionalità (*cf.* della Corte costituzionale, sentenza n. 1/2014) delle norme vigenti in esame, relative all'ambito soggettivo dell'onere di raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione delle candidature per il rinnovo della Camera dei deputati — *ex art.* 18, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, nel testo modificato dall'art. 2, comma 10, lettera *b*) della legge n. 52/2015 - e al numero delle sottoscrizioni da raccogliere, sia da parte delle formazioni singole che, e maggior ragione, da parte delle coalizioni — *ex art.* 18-*bis*, comma 1 e 1-*bis*, come modificati dall'art. 1, comma 10, rispettivamente lettera *a*) e *b*) - , rivelando esse una sproporzione non ragionevole, perché eccessiva, tra il sacrificio imposto al diritto delle formazioni politiche non esentate dall'onere di raccolta delle sottoscrizioni, e dunque dei singoli individui che aderiscano al relativo programma, di poter — *ex art.* 51, comma 1, della Costituzione - anche solo partecipare alla competizione elettorale e di poter così aspirare, attraverso «...l'esercizio di ricevere il voto», ad assumere «...una posizione diretta nella formazione della volontà dello Stato» (*cf.* discussione del 14 novembre 1946 della I sottocommissione dell'Assemblea Costituente; *on. Moro, cit.*) — con conseguente non manifesta infondatezza della violazione degli articoli 3 e 51, comma 1, della Costituzione — , e la tutela dell'interesse generale al regolare svolgimento della competizione elettorale mediante l'esclusione dalla stessa delle candidature «palesamente prive di seguito, o peggio volte artatamente a disorientare l'elettorato» (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 394 del 2006; n. 83 del 1992, *cit.*), essendo tale interesse generale al regolare svolgimento della competizione elettorale, a sua volta, bene non assoluto ma strumentale al libero esercizio del diritto di voto *ex art.* 48, comma 2, della Costituzione e all'efficace attuazione del principio democratico di rappresentatività popolare *ex art.* 1, comma 2, della Costituzione di pari, primaria consistenza costituzionale (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 394/06, *cit.*).

Rendere, infatti, concretamente impraticabile la partecipazione alla competizione elettorale per tutte le formazioni politiche diverse da quelle non costituite in gruppi in entrambe le Camere all'inizio della legislatura, significa di fatto escluderle dalla stessa a beneficio della conservazione della rappresentanza alla Camera dei deputati delle formazioni che non solo alle precedenti elezioni l'abbiano già ottenuta ma l'abbiano ottenuta in entrambe le Camere, ed in entrambe con una consistenza numerica tale da rendere loro possibile la costituzione in gruppi, ma ciò, in mancanza di competizione elettorale con quelle che una siffatta qualificata rappresentanza non abbiano già ottenuto e, dunque, a prescindere dalla manifestazione elettorale di effettivo gradimento delle scelte e delle linee politiche espresse nel precedente mandato dal ristretto numero delle formazioni politiche esentate dall'onere di raccolta delle sottoscrizioni;

ciò che, infatti, viene all'attenzione, come precisato all'inizio del confronto tra la disciplina vigente in punto di raccolta delle sottoscrizioni necessarie per la presentazione delle candidature e le normative che l'hanno preceduta dal 1957 in poi, ed in ogni caso è emerso da tale confronto, non è, di per sé, né il numero delle sottoscrizioni che attualmente devono essere raccolte a tale fine, il quale, comunque, prescindendo da quello richiesto dalla legge n. 52/2015, *in parte qua* mai entrata in vigore, è il più alto storicamente richiesto, e nemmeno l'esistenza, in sé, dell'esenzione dal relativo onere per alcune soltanto delle formazioni politiche, essendo indubbio che sia l'onere di raccolta di sottoscrizioni che l'esenzione da esso, rispondano alla medesima legittima finalità, di assicurare la partecipazione alla competizione elettorale solo alle formazioni politiche dotate di una sicura consistenza rappresentativa (*cf.* della Corte costituzionale, sentenza n. 83/92, *cit.*; Corte europea dei diritti dell'uomo sentenza *Ekoglasnost, cit.*), per perseguire la quale anche un numero elevato di sottoscrizioni non è, di per sé, lesivo del diritto di partecipare a libere elezioni democratiche (*cf.* Corte europea dei diritti dell'uomo sentenza *Ekoglasnost, cit.*);

ciò che, piuttosto, occorre porre in luce è il congiunto e concreto effetto di una pluralità di limiti all'esercizio del diritto di candidarsi *ex art.* 51, comma 1, della Costituzione l'effetto moltiplicatore del numero minimo di sottoscrizioni (1.500 ovvero la metà in caso di scioglimento anticipato della Camera di oltre centoventi giorni) per il numero degli ambiti territoriali in cui raccoglierle su tutto il territorio nazionale (sessantatre); il ristretto e sicuro intervallo temporale in cui procedervi (undici giorni), salvo, cioè, l'incerto maggior intervallo consentito, ma alle sole formazioni politiche che si candidano da sole, dall'efficacia semestrale delle autentiche delle sottoscrizioni già raccolte *ex art.* 14



della legge 53/1990; il ristretto ambito soggettivo dell'esenzione dal relativo onere, attualmente limitato a cinque formazioni politiche; il connesso margine d'incertezza derivante dalla attribuzione ai regolamenti parlamentari, e dunque a fonte diversa da quella costituzionale, da quella di rango legislativo rafforzato o solo di rango legislativo (*cf.*: Corte europea dei diritti dell'uomo, sent. Ekoglasnost), della disciplina circa la formazione dei gruppi parlamentari, e cioè in ordine ad un presupposto determinante per beneficiare dell'esenzione dall'onere di raccolta delle sottoscrizioni alla stregua del vigente art. 18, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957; inoltre, l'ulteriore elevato grado d'incertezza storicamente ingenerato dalla prassi, consolidatasi nell'ultimo decennio, di attenuare in maniera significativa la disciplina dei presupposti legittimanti la partecipazione alla competizione elettorale, dunque agevolando quest'ultima solo nell'imminenza dello scioglimento delle Camere, e dunque delle successive elezioni politiche, ma con previsione espressa di limitazione a queste ultime di siffatta attenuazione, con conseguente non manifesta infondatezza, *in parte qua*, della violazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione per contrasto con i principi di buona condotta elettorale e di certezza delle regole elettorali, ritenuti dalla Corte europea dei diritti dell'uomo fondamentali ai fini del rispetto dell'art. 3 del Protocollo I della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, in particolare nella sentenza Ekoglasnost che ha fatto propri, sul punto, gli enunciati elaborati nel 2002 dalla c.d. Commissione di Venezia.

Giova poi ribadire che l'incidenza degli effetti congiunti di tutti questi limiti alla partecipazione alla competizione elettorale è inoltre attualmente massima, ed appare a maggior ragione realisticamente insuperabile, per le formazioni politiche che si presentano in coalizioni, non potendo queste ultime essere esternalizzate — *ex art.* 14 e 14-*bis* decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 — che nel momento del deposito del contrassegno, e cioè quarantaquattro giorni prima delle elezioni, e non potendo dunque esse, prima di questo momento, se non con un margine d'incertezza oggettivamente superiore a quello cui sono esposte le formazioni politiche che partecipano da sole alle elezioni politiche, raccogliere le sottoscrizioni da presentare nel successivo arco temporale compreso tra dieci ed otto giorni — *ex art.* 20 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 entro il trentaquattresimo giorno antecedente alle elezioni;

ciò in quanto, secondo l'unica interpretazione ritenuta percorribile del combinato disposto dei commi 1 e 1-*bis* dell'art. 18-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/57, la dichiarazione di presentazione delle candidature, cui le sottoscrizioni da raccogliere accedono, deve indicare anche il nominativo del candidato scelto dalla coalizione in ciascuno dei collegi uninominali compreso nel collegio plurinominali cui attiene la raccolta delle sottoscrizioni, con conseguente gravoso impegno di coordinamento nella selezione di nominativi ai fini della loro indispensabile condivisione.

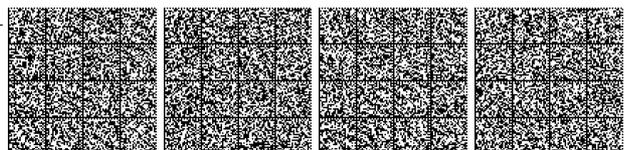
Ebbene, allo stato, l'insieme dei suddetti elementi ha l'effetto di provocare una sproporzionata distorsione delle legittime finalità dell'onere, a tal fine, di raccolta delle sottoscrizioni degli elettori e della relativa esenzione per le formazioni politiche già rappresentate in Parlamento, in quanto da strumenti di salvaguardia, come bene finale, del libero esercizio del diritto di voto *ex art.* 48, comma 2, della Costituzione, e con esso del principio democratico di rappresentatività popolare *ex art.* 1, comma 2, della Costituzione (*cf.*: Corte costituzionale, sentenza n. 394/06, cit.), si trasformano in strumento di relativa surrettizia violazione — con conseguente non manifesta infondatezza della relativa questione di legittimità costituzionale — e ciò in quanto, in concreto,

assicurano non solo la partecipazione alle elezioni ma anche il successo elettorale, e dunque la conservazione della rappresentanza parlamentare già acquisita, solo ad alcune formazioni politiche,

ma a prescindere da un'effettiva «messa alla prova» elettorale, visto che dalle stesse sono invece tendenzialmente escluse, sulla base delle legislazione vigente, tutte quelle che non l'abbiano già raggiunta in maniera consistente alle elezioni politiche immediatamente precedenti,

ed inoltre, si ribadisce, attesa la consolidata prassi di modificare le regole elettorali solo in prossimità delle elezioni, conducono, in concreto, a condizionare il diritto di partecipare alle successive elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati delle formazioni politiche che non abbiano già raggiunto alle elezioni politiche immediatamente precedenti una rappresentanza in entrambi i rami del Parlamento in maniera consistente, ad una «speciale concessione» delle formazioni di maggioranza, essendo esse in grado di far approvare, di volta in volta, le norme che, attenuando il regime vigente, consentano realisticamente anche alle formazioni non costituite in gruppi in entrambe le Camere già all'inizio della legislatura, la partecipazione alle successive elezioni politiche, ma solo alle successive.

E visto che il consolidamento della prassi ultradecennale dell'attenuazione delle regole di accesso alle elezioni politiche solo in prossimità delle stesse manifesta storicamente la consapevolezza della concreta impraticabilità, ovvero della vessatorietà sproporzionata ed irragionevole della disciplina altrimenti applicabile per tutte le formazioni politiche che alla sua stessa stregua non ne siano esonerate, risulta altresì storicamente dimostrato che la sopra segnalata distorsione delle legittime finalità della disciplina vigente relativa alla raccolta delle sottoscrizioni e alla relativa



esenzione, nonché la storica incertezza in ordine al suo ambito soggettivo di applicazione e al contenuto oggettivo degli oneri che essa impone, non ne costituiscono un mero inconveniente di fatto (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 219/2016; ord. n. 122/2016), ma un effetto cui tale disciplina appare, viceversa, sistematicamente preordinata.

Si rileva, inoltre, che pur nella consapevolezza che le singole leggi elettorali sono espressione dell'evoluzione politica del Paese che le ha adottate e che possono perseguire scopi tra di loro divergenti se non antagonisti (*cf.* Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza Saccomanno, §§ 49 e 60 ove sono menzionate anche le precedenti sentenze relative ai casi Mathieu-Mohin, Podkolzina) e, pur tuttavia, anche della comune radice storica e democratica di alcuni Paesi europei, quantomeno un indizio, questa volta «sincronico», di conferma delle conclusioni sin qui raggiunte, emerge dal confronto tra la disciplina italiana e quella vigente in alcuni Paesi Europei in materia di onere di raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione delle candidature alle elezioni parlamentari; ed infatti

in Francia, gli articoli 54 e seguenti del *Code electoral* non richiedono sottoscrizioni di elettori per la presentazione delle candidature per il rinnovo dell'*Assemblée nationale* composta da 577 deputati;

in Germania, alla stregua dell'art. 20 della legge elettorale tedesca, la presentazione delle candidature da parte dei partiti deve essere sottoscritta da almeno duecento elettori nel collegio elettorale;

in Spagna,

la *Ley Orgànica del régimen electoral general* n. 5 del 19 giugno 1985, all'art. 169, nel testo vigente a decorrere dal 25 giugno 2019, prevede che «*Para presentar candidaturas, las agrupaciones de electores necesitaràn, al menos, la firma del 1% de los inscritos en el censo electoral de la circunscripción. Los partidos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación en ninguna de las Càmaras en la anterior convocatoria de elecciones necesitaràn en la firma, al menos, del 0,1% de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción por la que pretendan su elección. Ningún elector podrá prestar su firma a más de una candidatura.*».

Allo stato dunque, in Spagna, è sufficiente, per «*Los partidos, federaciones o coaliciones*», avere anche solo un rappresentante in una delle due Camere parlamentari per essere esentate dall'onere di raccolta delle sottoscrizioni, così come previsto in Italia, nell'ambito dei regimi «ordinari», dalla legge n. 136/1976 che per la prima volta introdusse la relativa esenzione, nonostante il numero molto basso delle sottoscrizioni da raccogliere — trecentocinquanta — e dei collegi di riferimento (trentadue, circa la metà dei sessantatre attuali);

inoltre, attesa la relazione percentuale con gli iscritti «*en el censo electoral*», solo nelle circoscrizioni molto popolate delle cinquantadue complessive (per la precisione cinquanta Province e due città autonome), come, ad esempio, quella di Madrid (circa 5.000.000 di iscritti) o Barcellona (circa 4.000.000 di iscritti), il numero di sottoscrizioni da raccogliere da parte dei *partidos, federaciones o coaliciones* non esentate è consistente (circa 5.000 per Circostrizione di Madrid, circa 4.000 per Circostrizione di Barcellona), avendo invece altre Province un numero di iscritti molto inferiore (es. Cordova 640.000 iscritti con onere di raccolta di sole 640 sottoscrizioni).;

più ampio risulta, inoltre, il lasso temporale certo, a disposizione per la raccolta delle sottoscrizioni poiché, *ex* art. 42.1 della suddetta *Ley organica*, le elezioni devono svolgersi entro il cinquantaquattresimo giorno dalla pubblicazione del decreto di loro convocazione, mentre, *ex* art. 47.1 le candidature devono essere pubblicate entro il ventiduesimo giorno successivo alla convocazione delle elezioni.

In definitiva, ribadito che ciò che viene in risalto è il concreto effetto congiunto che, nel suo insieme, produce il vigente sistema di accesso alla competizione elettorale per il rinnovo della Camera dei Deputati, i rilievi «diacronici» e «sincronici» sin qui esposti, e dunque, in particolare, dal punto di vista «diacronico», la storia degli ultimi dodici anni di deroghe al suo regime ordinario, mostrano che le norme rispetto alle quali si palesa la non manifesta infondatezza del punto di rottura con le norme costituzionali sin qui considerate — art. 51, comma 1, ma anche art. 1, comma 2, 3, 48, comma 2, 117, comma 1, della Costituzione quanto a quest'ultimo in relazione all'art. 3 del Protocollo 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, — sono proprio quelle poste

dal vigente art. 18-*bis*, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, come modificato dall'art. 1, comma 10, lettera *a*) della legge n. 165/2017, nella parte in cui impone alle formazioni singole e alle coalizioni, la raccolta delle sottoscrizioni per la dichiarazione di presentazione della candidatura, nel numero di almeno 1.500 per ogni collegio plurinominale, ovvero nella relativa metà in caso di scioglimento della Camera dei deputati che ne anticipi la scadenza di oltre centoventi giorni, piuttosto che in tali numeri ridotti ad  $\frac{1}{4}$ , come invece ripetutamente ma solo transitoriamente richiesto, relativamente alle elezioni politiche del 2018, dall'art. 1123 della legge n. 205/2017, pur in presenza della specifica norma transitoria sul punto *ex* art. 6, comma 3, della legge n. 165/2017, e nel concreto difetto del suo dichiarato presupposto applicativo, essendo già entrato in vigore il decreto legislativo n. 189/2017 che ha definito i nuovi collegi, nonché, già in precedenza, in funzione delle elezioni politiche del 2013, dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 223 del 18 dicembre 2012, come modificato dalla legge di conversione n. 232 del 31 dicembre



2012, relativamente alla disciplina ordinaria dell'art. 18-*bis*, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica, quale modificata dalla legge n. 270/05, la quale aveva introdotto una disciplina, *in parte qua* e per i motivi già illustrati, meno onerosa di quella vigente, e che pur richiedeva il numero minimo di 1.500 sottoscrizioni da raccogliere per la candidatura nelle circoscrizioni fino a 500.000 abitanti;

dal vigente art. 18, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, come modificato dall'art. 2, comma 10, lettera *b*) della legge n. 52/2015, nella parte in cui esclude dall'esenzione da essa prevista i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in almeno una delle due Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi, quale già prevista, al netto del superato riferimento temporale alla data di costituzione dei gruppi, dall'art. 2, comma 36, della legge 52/2015, *in parte qua* confermato dalla disposizione transitoria dell'art. 6, comma 1, della legge n. 165/2017;

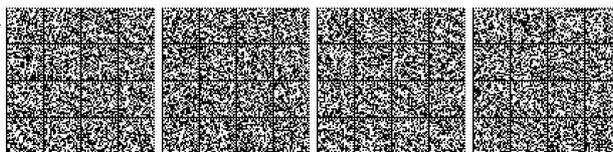
ed infatti, tali ultime disposizioni transitorie, in ordine cronologico, manifestano, ed invero storicamente confermano, la concreta possibilità di una diversa, ma questa volta meno restrittiva e proporzionata allocazione dei sacrifici dei principi ed interessi di rilevanza costituzionale — 51, comma 1, art. 1, comma 2, 3, 48, comma 2, 117, comma 1, in relazione all'art. 3 del Protocollo 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali — coinvolti dalla disciplina dell'onere di raccolta delle sottoscrizioni degli elettori cui condizionare la presentazione delle candidature per il rinnovo della Camera dei deputati, assicurando ad essa contenuti non elusivi dei medesimi principi ed interessi.

Onde evitare di incorrere in *aberratio ictus* (*cf.* Corte costituzionale, sent. n. 140/2016; n. 216/2015), si precisa che non si tratta, evidentemente, di negare tutta la ricostruzione sin qui compiuta, ma di puntualizzare che, nuovamente ribadita, sulla base dei sopra illustrati *excursus* storico e della giurisprudenza costituzionale, la legittimità in sé sia dell'onere di raccolta delle sottoscrizioni ai fini della candidatura elettorale alla Camera dei deputati, sia dell'esenzione dallo stesso di alcune formazioni politiche già rappresentate in Parlamento, l'aspetto in cui l'illustrata distorsione del sistema vigente di accesso alle candidature alla Camera dei deputati raggiunge il punto di rottura con i principi costituzionali che ne costituiscono in astratto il fondamento, e che dovrebbe invece salvaguardare — art. 51, comma 1, ma anche art. 1, comma 2, 3, 48, comma 2, e 117, comma 1, della Costituzione quanto a quest'ultimo in relazione all'art. 3 del Protocollo 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali -, con conseguente non manifesta infondatezza della loro violazione — è proprio quello, congiunto, dell'ampia dilatazione soggettiva di tale onere e dell'elevato numero di sottoscrizioni in concreto da raccogliere, storicamente massimo (con parziale eccezione di quanto previsto dalla legge n. 52/2015, tuttavia *in parte qua* superata dalla riforma della legge n. 165/2017), tenuto conto del numero degli ambiti territoriali di riferimento, e comunque da effettuare in un certo, breve arco temporale;

ed infatti, è proprio con tale gravoso adempimento che immediatamente e necessariamente si confrontano le formazioni politiche che non ne sono esentate, e che dunque costituisce la *conditio sine qua non* dell'esercizio del loro diritto di elettorato passivo *ex* art. 51, comma 1, della Costituzione il quale, allo stato, per tutte le ragioni illustrate, risulta però esposto ad un sacrificio che appare verosimilmente sproporzionato ed irragionevole nella misura in cui, l'estensione della categoria dei soggetti gravati da tale onere, le concrete modalità di relativo adempimento, i tempi e le incertezze ingenerate da una ultradecennale prassi derogatoria del tutto estemporanea, provocano, nell'insieme, un'elisione surrettizia dell'esercizio del diritto di elettorato passivo piuttosto che assicurare una sua disciplina ragionevolmente coerente con i principi di rappresentatività democratica e libertà del diritto di voto - *ex* art. 3, 1, comma 2, art. 48, comma 2, art. 117, comma 1, in relazione all'art. 3 del Protocollo 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Ciò precisato, si rileva che costituisce acquisizione ormai consolidata nella «giurisprudenza più recente» della Corte costituzionale, quella per cui «..di fronte alla violazione di diritti costituzionali, non può essere di ostacolo all'esame nel merito della questione di legittimità costituzionale l'assenza di un'unica soluzione a "rime obbligate" per ricondurre l'ordinamento al rispetto della Costituzione.» in quanto «Occorre ... evitare che l'ordinamento presenti zone franche immuni dal sindacato di legittimità costituzionale specie negli ambiti ... in cui è più impellente l'esigenza di assicurare una tutela effettiva dei diritti fondamentali, incisi dalle scelte del legislatore...» (*cf.* § 2.1 della motivazione in diritto della sentenza Corte costituzionale n. 99 del 19 aprile 2019);

la Corte costituzionale, infatti, « ..ribadito che le valutazioni discrezionali ... spettano anzitutto al legislatore, ha precisato che non sussistono ostacoli al suo intervento quando le scelte ... adottate dal legislatore si siano rivelate manifestamente arbitrarie o irragionevoli e il sistema legislativo consenta l'individuazione di soluzioni, anche alternative tra loro, che siano tali da "ricondurre a coerenza le scelte già delineate a tutela di un determinato bene giuridico, procedendo puntualmente, ove possibile, all'eliminazione di ingiustificabili incongruenze"... essendo sufficiente che il "sistema nel suo complesso offra alla Corte 'precisi punti di riferimento' e soluzioni già esistenti" ...», ancorché



non “costituzionalmente obbligate”, che possano sostituirsi alla previsione sanzionatoria dichiarata illegittima» (cfr. § 4.2 della motivazione in diritto della sentenza n. 40 dell'8 marzo 2019 che *in parte qua* richiama testualmente i propri precedenti, espressi dalle sentenze n. 233 del 2018, n. 222 del 2018 e n. 236 del 2016);

invero, non si ritiene ostativo alla rilevanza, nella materia di cui si tratta, del più recente orientamento della giurisprudenza costituzionale appena illustrato il fatto che esso sia espresso da sentenze rese in punto di dosimetria delle sanzioni penali principali (cfr. sentenza n. 99/2019, n. 40/2019, n. 233/2018, n. 236/2016 cit.) ed accessorie (cfr. sentenza n. 222/2018, cit.), in quanto proprio le sentenze della Corte costituzionale n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017 che si sono pronunciate in materia elettorale, del pari innovando il proprio precedente approccio, hanno parimenti evidenziato, in premessa, la necessità che pure in ambiti, come anche quello di cui si tratta, strutturalmente caratterizzati da amplissima discrezionalità legislativa, siano evitate «zone franche» in ragione della natura fondamentale delle garanzie costituzionali da salvaguardare;

si osserva che, in particolare, la sentenza della Corte costituzionale n. 233 del 2018 ha precisato : « ...l'ammissibilità delle questioni inerenti ai profili di illegittimità costituzionale dell'entità della pena stabilita dal legislatore può ritenersi condizionata non tanto dalla presenza di una soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla puntuale indicazione, da parte del giudice *a quo*, di previsioni sanzionatorie rinvenibili nell'ordinamento che, trasposte all'interno della norma censurata, garantiscano coerenza alla logica perseguita dal legislatore, una volta emendata dai vizi di illegittimità addotti, sempre se riscontrati» (cfr. § 3.2. della motivazione in diritto).

Ebbene, nel caso di specie, ritenuta per i motivi già esposti, la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 18-*bis*, comma 1 e comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 nel testo da ultimo modificato, rispettivamente, quanto al comma 1, dall'art. 1, comma 10, lettera *a*) della legge n. 165/2017 e, quanto al comma 2, dall'art. 2, comma 10, lettera *b*) della legge n. 52/2015, nella parte in cui il comma 1 richiede per la presentazione delle candidature per il rinnovo della Camera dei deputati un numero minimo di 1.500 sottoscrizioni per ogni collegio plurinominali ovvero di metà in caso di scioglimento della Camera che ne anticipi la scadenza di oltre centoventi giorni, ed il comma 2 nella parte in cui limita l'esenzione dall'onere di raccolta delle sottoscrizioni ai partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere, i «precisi punti di riferimento» e le «soluzioni già esistenti» nell'ordinamento (cfr. Corte costituzionale, sent. 40/2019, n. 233/2018, n. 236/2016), che «...trasposte all'interno della norma censurata, garantiscano coerenza alla logica perseguita dal legislatore...», appaiono ravvisabili nelle scelte che il legislatore ha già reiteramente compiuto,

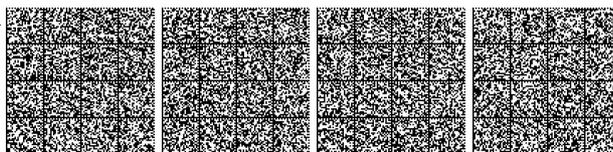
con l'art. 1, comma 1123, della legge n. 205/2017 relativamente all'art. 18-*bis*, comma 1, come modificato dalla legge n. 165/2017 e con riferimento alle sole elezioni del 2018, e, con riferimento alle elezioni del 2013, con la legge n. 232/2012, di conversione del decreto-legge n. 223/2012 di cui ha modificato l'art. 1, relativamente all'art. 18-*bis*, comma 1, come modificato dalla legge n. 270/05 (la quale indicava, comunque, un numero minimo di sottoscrizioni, per le circoscrizioni fino a 500.000 abitanti, pari proprio a 1.500);

con l'art. 2, comma 36, della legge n. 52/2015 nella parte, non modificata dal successivo art. 6, comma 1, della legge n. 165/2017, in cui ha esteso l'esenzione dall'onere di raccolta di sottoscrizioni ai partiti o gruppi politici costituiti in gruppo in almeno una Camera.

Alle medesime conclusioni circa la non manifesta infondatezza delle eccepite questioni di legittimità costituzionale, non si ritiene di poter pervenire con riguardo all'art. 14 della legge n. 53/1990, nella parte in cui non estende anche agli avvocati abilitati al patrocinio dinanzi alle giurisdizioni superiori la legittimazione all'autenticazione delle sottoscrizioni degli elettori, e con riguardo all'art. 18-*bis*, comma 1-*bis*, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, come modificato dall'art. 1, comma 10, lettera *b*) della legge n. 165/2017;

ciò in quanto, l'analisi storica della disciplina ordinaria e transitoria in materia di raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione della candidatura per il rinnovo della Camera dei deputati mostra la natura del tutto estemporanea della specifica estensione soggettiva del novero dei soggetti abilitati ad autenticare le sottoscrizioni prevista in via transitoria dall'art. 6 della legge n. 165/2017;

tale dato, nonché l'oggettivo elevato numero dei soggetti abilitati a tale tipo di autenticazione («...i giudici di pace, i cancellieri e i collaboratori delle cancellerie delle corti di appello dei tribunali e delle preture, i segretari delle procure della Repubblica, i presidenti delle province, i sindaci metropolitani, i sindaci, gli assessori comunali e provinciali, i componenti della conferenza metropolitana, i presidenti dei consigli comunali e provinciali, i presidenti e i vice presidenti dei consigli circoscrizionali, i segretari comunali e provinciali e i funzionari incaricati dal sindaco



e dal presidente della provincia. Sono altresì competenti ad eseguire le autenticazioni di cui al presente comma i consiglieri provinciali, i consiglieri metropolitani e i consiglieri comunali che comunichino la propria disponibilità, rispettivamente, al presidente della provincia e al sindaco») concorrono nel far ritenere, sulla base delle riflessioni sin qui compiute, che sebbene la transitoria estensione di tale elenco anche agli avvocati abilitati al patrocinio dinanzi alle giurisdizioni superiori abbia avuto certamente la funzione di agevolare la partecipazione alla competizione elettorale, la sua limitazione alle sole elezioni immediatamente successive, ancorché difficilmente comprensibile, tuttavia, atteso anche il dato formale della sua originaria collocazione nell'ambito delle disposizioni transitorie dell'art. 6 della legge n. 165/2017, e dunque la natura non speciale, e non successiva alla legge di riforma generale, della disposizione che l'ha introdotta, da sola non si esponga al quel giudizio di non manifesta irragionevolezza per violazione dell'art. 3 della Costituzione che giustifica la proposizione della relativa questione di costituzionalità.

D'altro canto, le esposte riflessioni in ordine all'interpretazione del combinato disposto dei commi 1 e 1-bis dell'art. 18-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, secondo cui esso non esime le coalizioni dall'indicare nella «dichiarazione di presentazione delle liste di candidati per l'attribuzione dei seggi nel collegio plurinominale, i candidati della lista nei collegi uninominali compresi nel collegio plurinominale», ed in particolare circa l'intrinseca coerenza di tale onere con il vigente sistema elettorale misto, in cui la componente proporzionale realizzata nei collegi plurinominali e quella maggioritaria realizzata nei collegi uninominali non sono scindibili, a maggior ragione solo nei confronti di alcune formazioni politiche e solo sulla base della scelta elettorale compiuta, in particolare di candidarsi in coalizione, e tale per cui sarebbe proprio una siffatta «scissione» in contraddizione irragionevole sia con il vigente sistema elettorale nel suo complesso, sia con la *ratio* della stessa raccolta delle sottoscrizioni, che è quella di saggiare il seguito elettorale di una formazione politica rispetto alle scelte, politiche appunto, e non meramente elettorali, manifestate dalla scelta dei suoi candidati, la quale deve essere, dunque, necessariamente esternata, *rebus sic stantibus*, in entrambi i tipi di collegi, conducono certamente ad escludere, *in parte qua*, ogni dubbio di irragionevolezza della norma in esame, nell'unica interpretazione qui ritenuta fondata.

P. Q. M.

*Visti gli articoli 1 della legge costituzionale n. 1/1948, 23 della legge n. 87/1953 rimette alla Corte costituzionale, le questioni di legittimità costituzionale, in relazione agli articoli 1, comma 2, 3, 51, comma 1, 48, comma 2, e 117, comma 1, della Costituzione, quanto a quest'ultimo con riferimento all'art. 3 del Protocollo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*

*dell'art. 18-bis, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati) nel testo modificato dall'art. 1, comma 10, lettera a) della legge n. 165 del 3 novembre 2017, nella parte in cui richiede per la presentazione delle candidature per il rinnovo della Camera dei deputati un numero minimo di 1.500 sottoscrizioni per ogni collegio plurinominale, ovvero di 1.500 ridotto della metà in caso di scioglimento della Camera dei deputati che ne anticipi la scadenza di oltre centoventi giorni;*

*dell'art. 18-bis, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati) nel testo modificato dall'art. 2, comma 10, lettera b) della legge n. 52 del 6 maggio 2015, nella parte in cui limita l'esenzione dall'onere di raccolta delle sottoscrizioni ai partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere;*

*Per l'effetto sospende il giudizio in corso;*

*Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni.*

Roma, 1° settembre 2020

Il Giudice: BIFANO



N. 158

*Ordinanza dell'8 settembre 2020 della Corte di cassazione  
nel procedimento penale a carico di B. G., B. S. e S. S.*

**Reati e pene - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza della circostanza attenuante della lieve entità del fatto prevista dall'art. 311 del codice penale (in relazione al reato di sequestro a scopo di estorsione ex art. 630 del codice penale) sulla recidiva reiterata.**

– Codice penale, art. 69, quarto comma.

## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

### PRIMA SEZIONE PENALE

Composta da:

Filippo Casa - Presidente - Ord. n. sez. 340/2020;

Domenico Fiordalisi - UP - 17 luglio 2020;

Luigi Fabrizio Mancuso - R.G.N. 19800/2020;

Giacomo Rocchi - Relatore;

Francesco Aliffi.

Ha pronunciato la seguente Ordinanza sui ricorsi proposti da:

B. G.;

B. S.;

S. S.;

avverso la sentenza dell'8 marzo 2019 della Corte Assise appello di Bari;

Visti gli atti, il provvedimento impugnato e il ricorso;

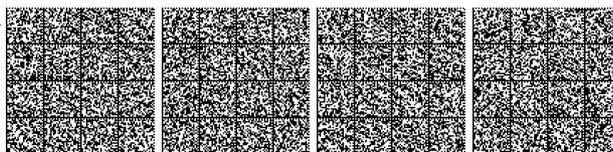
Udita la relazione svolta dal Consigliere Giacomo Rocchi;

Udito il Pubblico ministero, in persona del sostituto procuratore Luca Tampieri che ha concluso come indicato nel prosieguo;

### RITENUTO IN FATTO

1. Nel presente processo, relativo ad un'associazione per delinquere armata finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti ex art. 74, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 e nel quale sono stati addebitati a numerosi imputati innumerevoli episodi di acquisto, detenzione e cessione di sostanze stupefacenti, detenzione e porto di armi nonché violazioni delle norme sulle misure di prevenzione personale, è stato contestato a cinque imputati - B. G., B. V., B. S / S. S. classe S. S. classe - il delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione ex art. 630 del codice penale, con l'aggravante di cui all'art. 112, comma 1, n. 1) del codice penale per essere i concorrenti in numero di cinque. Gli imputati sono stati condannati in primo grado dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Bari e in appello dalla Corte di assise di appello di Bari. La loro responsabilità non è in discussione e i motivi di ricorso per cassazione attengono esclusivamente alla determinazione della pena.

Contrariamente a quanto valutato dal giudice di primo grado, la Corte di assise di appello, in ragione di quanto reso possibile dalla sentenza della Corte costituzionale n. 68 del 2012, ha riconosciuto a favore degli imputati l'attenuante di cui all'art. 311 del codice penale, ritenendo il fatto di lieve entità: si trattava, infatti, del sequestro operato per poche ore nei confronti di un associato, che si era impossessato di un'arma appartenente al sodalizio e non aveva versato il ricavato della vendita di una piccola quantità di stupefacente affidatagli, al fine di costringerlo a versare la somma di euro 1.400 e a restituire la pistola.



Nella determinazione della pena nei confronti dei cinque imputati la Corte territoriale ha diversificato le posizioni; mentre l'attenuante predetta è stata ritenuta prevalente sull'aggravante del numero di persone per B. V. e S. S. classe, ai quali non è stata contestata la recidiva, con conseguente rilevante diminuzione della pena complessiva rispetto a quella inflitta in primo grado, per B. G., B. S. e S. S. classe, in ragione della contestazione della recidiva ai sensi dell'art. 99, comma 4 del codice penale e della valutazione della sua operatività, la diminuzione è stata ritenuta equivalente all'aggravante contestata e alla recidiva stessa, con la conseguente conferma della pena finale di anni venti di reclusione inflitta dal giudice di primo grado: la Corte territoriale ha adottato come pena base per il calcolo della pena complessiva il minimo edittale previsto dall'art. 630 del codice penale di anni venticinque di reclusione, l'ha aumentata per la continuazione con i numerosi e gravi reati contestati ai tre imputati a pena superiore ad anni trenta di reclusione, ha applicato il criterio moderatore di cui all'art. 78 del codice penale, determinando la pena in anni trenta di reclusione e, infine, l'ha ridotta di un terzo per il rito abbreviato.

2. A sostegno della decisione, la Corte territoriale ha correttamente richiamato il divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti stabilito dall'art. 69, comma 4, del codice penale per il caso di applicazione della recidiva di cui all'art. 99, comma 4, del codice penale.

Non convincono, d'altro canto, le argomentazioni svolte dai tre ricorrenti secondo cui l'attenuante di cui all'art. 311 del codice penale avrebbe natura di «diminuzione speciale» e dovrebbe essere sottratta al bilanciamento delle circostanze o che sostengono che l'aggravante del numero delle persone non poteva essere applicata poiché il Giudice di primo grado non l'aveva presa in considerazione nel calcolo della pena, pur non escludendola: da una parte, il bilanciamento tra le circostanze non può essere escluso per quanto disposto dall'art. 69, comma 4 del codice penale, salvo i casi in cui il legislatore lo prevede espressamente; dall'altra, l'applicabilità o meno dell'aggravante del numero di persone ex art. 112, comma 1, n. 1 del codice penale è questione irrilevante in quanto, in forza di quanto previsto dallo stesso art. 69, comma 4, del codice penale, il bilanciamento tra recidiva ex art. 99, comma 4 del codice penale e attenuante di cui all'art. 311 del codice penale non può in ogni caso risolversi nella prevalenza della circostanza attenuante.

3. Sembra a questa Corte inevitabile fare riferimento alle sentenze della Corte costituzionale emesse con riferimento all'art. 69, comma 4, del codice penale, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251, e con riferimento all'applicabilità al delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione ex art. 630 del codice penale dell'attenuante di cui all'art. 311 del codice penale.

In effetti, la sentenza n. 68 del 2012 dava atto della «risposta sanzionatoria di eccezionale asprezza» fornita dal legislatore negli anni 1978 e 1980 al fenomeno dei sequestri di persona a scopo di estorsione e del successivo emergere di «episodi marcatamente dissimili, sul piano criminologico e del tasso di disvalore, rispetto a quelli avuti di mira dal legislatore dell'emergenza». La Corte ribadiva che la commisurazione delle sanzioni per ciascuna fattispecie astratta di reato è materia affidata al legislatore, in quanto involge apprezzamenti tipicamente politici, limitando la sindacabilità ai casi di manifesta irragionevolezza o arbitrio; riteneva che il sequestro di persona a scopo di terrorismo e di eversione fosse strettamente affine ed omogeneo rispetto al sequestro estorsivo sotto diversi profili; valutava, quindi, come manifestamente irrazionale, e dunque lesiva dell'art. 3 della Costituzione, la mancata previsione, in rapporto al sequestro di persona a scopo di estorsione, di una attenuante per i fatti di lieve entità; sottolineava che la funzione di tale attenuante è quella di «mitigare ... una risposta punitiva improntata ad eccezionale asprezza e che, proprio per questo, rischia di rivelarsi incapace di adattamento alla varietà delle situazioni concrete riconducibili al modello legale»; ne deduceva la concorrente violazione dell'art. 27, comma terzo della Costituzione «nel suo valore fondante, in combinazione con l'art. 3 della Costituzione, del principio di proporzionalità della pena al fatto concretamente commesso, sul rilievo che una pena palesemente sproporzionata - e, dunque - inevitabilmente avvertita come ingiusta dal condannato - vanifica, già a livello di comminatoria legislativa astratta, la finalità rieducativa».

Tale pronuncia rileva perché, in forza del divieto di prevalenza delle attenuanti sulla recidiva ex art. 99, comma 4 del codice penale, la pena per un episodio che il giudice del merito ha ritenuto motivatamente di lieve entità, resta di «eccezionale asprezza».

4. Le sentenze della Corte costituzionale di parziale illegittimità dell'art. 69, comma 4, del codice penale, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251, richiamano i principi già enunciati nella pronuncia appena evocata.

Nel dichiarare illegittimo il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, sulla recidiva di cui all'art. 99, comma 4, del codice penale, la sentenza n. 251 del 2012 rimarcava che «due fatti, quelli previsti dal primo e dal quinto comma dell'art. 73, che lo stesso assetto legislativo riconosce come profondamente diversi sul piano dell'offesa, vengono ricondotti alla medesima cornice editale, e ciò «determina un contrasto tra la disciplina censurata e l'art. 25, secondo comma, della Costituzione, che pone il fatto alla base della responsabilità penale» (sentenza n. 249 del 2010).



La recidiva reiterata riflette i due aspetti della colpevolezza e della pericolosità, ed è da ritenere che questi, pur essendo pertinenti al reato, non possano assumere, nel processo di individualizzazione della pena, una rilevanza tale da renderli comparativamente prevalenti rispetto al fatto oggettivo: il principio di offensività è chiamato ad operare non solo rispetto alla fattispecie base e alle circostanze, ma anche rispetto a tutti gli istituti che incidono sulla individualizzazione della pena e sulla sua determinazione finale. Se così non fosse, la rilevanza dell'offensività della fattispecie base potrebbe risultare «neutralizzata» da un processo di individualizzazione prevalentemente orientato sulla colpevolezza e sulla pericolosità.”

La Corte ravvisava anche la violazione del principio di uguaglianza e del principio di proporzionalità della pena (art. 27, terzo comma, della Costituzione): la deroga «a un principio generale che governa la complessa attività commisurativa della pena da parte del giudice, saldando i criteri di determinazione della pena base con quelli mediante i quali essa, secondo un processo finalisticamente indirizzato dall'art. 27, terzo comma, della Costituzione, diviene adeguata al caso di specie anche per mezzo dell'applicazione delle circostanze» (sentenza n. 183 del 2011) impediva, infatti, il necessario adeguamento della pena attribuendo alla risposta punitiva “i connotati di «una pena palesemente sproporzionata» e, dunque, «inevitabilmente avvertita come ingiusta dal condannato» (sentenza n. 68 del 2012)”. Di conseguenza, la norma era da ritenere in contrasto anche con la finalità rieducativa della pena, “che implica «un costante “principio di proporzione” tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra» (sentenza n. 341 del 1994)”.

5. Anche le successive decisioni ribadivano i medesimi principi.

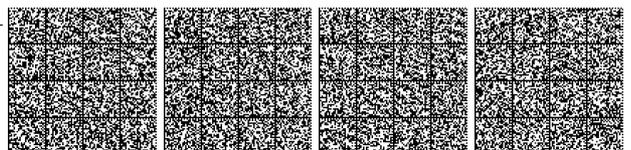
Con la sentenza n. 105 del 2014, nel dichiarare illegittimo il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 648, secondo comma, del codice penale, sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma del codice penale, la Corte ne valutava le conseguenze come «manifestamente irragionevoli», per l'annullamento delle differenze tra le due diverse cornici edittali delineate dal primo e dal secondo comma dell'art. 648 del codice penale, avuto riguardo soprattutto ai livelli minimi edittali.

Di conseguenza “due fatti, quelli previsti dal primo e dal secondo comma dell'art. 648 del codice penale, che lo stesso assetto legislativo riconosce come profondamente diversi sul piano dell'offesa, vengono ricondotti alla medesima cornice edittale, determinando la violazione dell'art. 25, secondo comma, della Costituzione, «che pone il fatto alla base della responsabilità penale» (sentenze n. 251 del 2012 e n. 249 del 2010)”.

Anche in questo caso venivano ritenuti violati il principio di uguaglianza e quello di proporzionalità della pena: il primo, «perché il recidivo reiterato autore di una ricettazione di normale o anche di rilevante gravità, da punire, in presenza delle attenuanti generiche, con il minimo edittale della pena stabilita dall'art. 648, primo comma, del codice penale, riceverebbe lo stesso trattamento sanzionatorio - quest'ultimo irragionevolmente severo - spettante al recidivo reiterato, cui pure siano riconosciute le attenuanti generiche, ma autore di un fatto di particolare tenuità»; il secondo, in quanto «il divieto legislativo di soccombenza della recidiva reiterata rispetto all'attenuante dell'art. 648, secondo comma, del codice penale, impedisce il necessario adeguamento, che dovrebbe avvenire attraverso l'applicazione della pena stabilita dal legislatore per il fatto di particolare tenuità»; cosicché la norma censurata doveva ritenersi in contrasto anche con la finalità rieducativa della pena, «che implica un costante ‘principio di proporzione’ tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra (sentenza n. 341 del 1994)».

Con la sentenza n. 106 del 2014, che dichiarava l'illegittimità del divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 609-bis, terzo comma, del codice penale, sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma del codice penale, la Corte riteneva che lo stesso impedisse «il necessario adeguamento, che dovrebbe avvenire appunto attraverso l'applicazione della pena stabilita dal legislatore per il caso di minore gravità», attribuendo alla risposta punitiva “i connotati di «una pena palesemente sproporzionata» e, dunque, «inevitabilmente avvertita come ingiusta dal condannato» (sentenza n. 68 del 2012)”; conclusione “resa ancor più evidente dalla notevole divaricazione delle cornici edittali stabilite dal legislatore per la fattispecie base, prevista dal primo comma dell'art. 609-bis del codice penale, e per quella circostanziata, prevista dal terzo comma del medesimo articolo”. Veniva ritenuta fondata la censura relativa al principio di uguaglianza, perché «fatti anche di minima entità vengono, per effetto del divieto in questione, ad essere irragionevolmente sanzionati con la stessa pena, prevista dal primo comma dell'art. 609-bis del codice penale, per le ipotesi di violenza più gravi, vale a dire per condotte che, pur aggredendo il medesimo bene giuridico, sono completamente diverse, sia per le modalità, sia per il danno arrecato alla vittima».

Con la sentenza n. 74 del 2016, che dichiarava l'illegittimità costituzionale del divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 73, comma 7, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 sulla recidiva reiterata prevista dall'art. 99, quarto comma, del codice penale, la Corte rilevava che lo stesso impediva alla dispo-



sizione premiale, volta ad incentivare il ravvedimento post-delittuoso del reo, di produrre pienamente i suoi effetti e così ne frustrava in modo manifestamente irragionevole la *ratio*, perché fa venire meno quell'incentivo sul quale lo stesso legislatore aveva fatto affidamento per stimolare l'attività collaborativa. Inoltre, il divieto era irragionevole perché disconosceva la rilevanza della condotta del reo susseguente al reato, attribuendo «una rilevanza insuperabile alla precedente attività delittuosa del reo - quale sintomo della sua maggiore capacità a delinquere - rispetto alla condotta di collaborazione successiva alla commissione del reato, benché quest'ultima possa essere in concreto ugualmente, o addirittura prevalentemente, indicativa dell'attuale capacità criminale del reo e della sua complessiva personalità».

Con la sentenza n. 205 del 2017, che dichiarava l'illegittimità costituzionale del divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 219, terzo comma, R.D. 16 marzo 1942, n. 267 (legge fallimentare) sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, del codice penale, la Corte richiamava le considerazioni già svolte nelle sentenze nn. 251 del 2012 e 105 del 2014, ritenendo che la norma conducesse a «conseguenze sanzionatorie manifestamente irragionevoli».

Trattandosi di circostanza speciale, di natura oggettiva e ad effetto speciale, con una notevole divaricazione tra le cornici edittali stabilite dal legislatore per le fattispecie base e quelle stabilite per le rispettive ipotesi attenuate a norma dell'art. 219, terzo comma, il divieto comportava che «due fatti, quella di bancarotta fraudolenta e quello di bancarotta che ha cagionato, alla massa dei creditori, un danno patrimoniale di speciale tenuità, che lo stesso assetto legislativo riconosce diversi sul piano dell'offesa, vengono ricondotti alla medesima cornice edittale, determinando la violazione dell'art. 25, secondo comma, della Costituzione, che pone il fatto alla base della responsabilità penale».

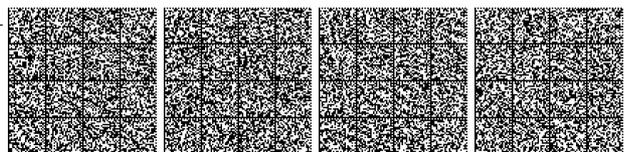
Il principio di offensività veniva ritenuto violato perché gli aspetti della colpevolezza e della pericolosità avevano assunto una rilevanza tale da renderli prevalenti rispetto al fatto oggettivo; inoltre, «rispetto a una bancarotta fraudolenta che abbia cagionato un danno patrimoniale di speciale tenuità, per effetto dell'equivalenza tra la recidiva reiterata e l'attenuante in questione, l'imputato viene di fatto a subire un aumento assai superiore a quello specificamente previsto dall'art. 99, quarto comma, del codice penale, che, a seconda dei casi, è della metà o di due terzi», così risultando la norma irragionevole.

La Corte riteneva violato anche il principio di proporzionalità della pena (art. 27, terzo comma, della Costituzione), poiché «il divieto legislativo di soccombenza della recidiva reiterata rispetto all'attenuante di cui all'art. 219, terzo comma, del r.d. n. 267 del 1942 impedisce il necessario adeguamento, che dovrebbe avvenire attraverso l'applicazione della pena stabilita dal legislatore per la bancarotta fraudolenta con «un danno patrimoniale di speciale tenuità», determinando un trattamento sanzionatorio «palesamente sproporzionato».

Infine, con la sentenza n. 73 del 2020, dichiarando l'illegittimità del divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 89 del codice penale sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, del codice penale, la Corte osservava che il principio di proporzionalità della pena rispetto alla gravità del reato esige in via generale che la pena sia adeguatamente calibrata non solo al concreto contenuto di offensività del fatto di reato per gli interessi protetti, ma anche al disvalore soggettivo espresso dal fatto medesimo, sottolineando che «il *quantum* di disvalore soggettivo dipende in maniera determinante non solo dal contenuto della volontà criminosa e dal grado del dolo o della colpa ma anche dalla eventuale presenza di fattori che hanno influito sul processo motivazionale dell'autore, rendendolo più o meno rimproverabile.» La Corte riteneva, quindi, che «l'inderogabile divieto di prevalenza non può essere ritenuto compatibile con l'esigenza, di rango costituzionale, di determinazione di una pena proporzionata e calibrata sull'effettiva personalità del reo».

In un passaggio successivo si osservava «Non osta a tale conclusione la natura di circostanza a effetto comune dell'attenuante di cui all'art. 89 del codice penale, che determina - ai sensi dell'art. 65 del codice penale - la diminuzione fino a un terzo della pena che dovrebbe essere altrimenti inflitta. A prescindere dalla considerazione che l'entità concreta della diminuzione di pena dipende ovviamente dall'entità della pena base - ben potendo tale diminuzione tradursi, rispetto ai delitti più gravi, in vari anni di reclusione in meno -, va infatti ribadito che la circostanza attenuante in parola mira ad adeguare il *quantum* del trattamento sanzionatorio alla significativa riduzione della rimproverabilità soggettiva dell'agente, ed è pertanto riconducibile a un connotato di sistema di un diritto penale "costituzionalmente orientato", così come ricostruito dalla giurisprudenza di questa Corte: giurisprudenza che - dalla sentenza n. 364 del 1988 in poi - individua nella rimproverabilità soggettiva un presupposto essenziale dell'imputazione del fatto al suo autore, e conseguentemente dell'applicazione della pena nei suoi confronti».

6. La rassegna appena fatta permette di cogliere affinità e differenze tra la questione che in questa sede si solleva e le fattispecie già valutate dalla Corte costituzionale.



In primo luogo, non emerge un problema di contraddittorietà della disciplina con la *ratio* della attenuante i cui effetti vengono impediti dal divieto di prevalenza, così come per l'attenuante di cui all'art. 73, comma 7, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 oggetto della sentenza n. 74 del 2016; in secondo luogo, sono estranei alla presente questione i profili relativi al disvalore soggettivo della condotta, rilevanti invece per l'attenuante del vizio parziale di mente, oggetto della sentenza n. 73 del 2020, ma coinvolti anche, sotto il profilo della rilevanza della condotta *post delictum*, per quella di cui all'art. 73, comma 7, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 appena ricordata.

7. La questione che si solleva si affianca, piuttosto, a quelle, oggetto delle restanti sentenze, che evidenziavano che la medesima pena veniva irrogata a fatti che presentavano una gravità oggettiva e un'offensività nettamente diversa, risultando, di conseguenza, il trattamento sanzionatorio irragionevole e contrario al principio di offensività: come evidenziato dalla sentenza n. 68 del 2012, l'impossibilità di applicazione dell'attenuante di cui all'art. 311 del codice penale alla fattispecie del sequestro di persona a scopo di estorsione comportava un trattamento sanzionatorio particolarmente severo anche per «episodi marcatamente dissimili, sul piano criminologico e del tasso di disvalore, rispetto a quelli avuti di mira dal legislatore dell'emergenza».

Tuttavia, diversamente dalle ipotesi di cui all'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, all'art. 648, secondo comma, del codice penale, all'art. 609-*bis*, terzo comma, del codice penale e all'art. 219, terzo comma, legge fallimentare, non ricorre quel profilo di manifesta irragionevolezza del trattamento sanzionatorio derivante dalla notevole differenza tra i limiti edittali - massimi o minimi - previsti per la fattispecie base e per la fattispecie attenuata: quella dell'art. 311 del codice penale è un'attenuante ad effetto comune, la cui mancata applicazione impedisce, quindi, una diminuzione della pena non superiore ad un terzo. Peraltro, come sembra ricavarsi dal passaggio in precedenza citato della sentenza n. 73 del 2020, si tratta di differenza non decisiva, poiché «l'entità concreta della diminuzione di pena dipende ovviamente dall'entità della pena base»: in effetti, nel caso in esame, essendo il limite edittale minimo previsto per il sequestro di persona a scopo di estorsione assai alto (anni venticinque di reclusione), l'impossibilità di ridurre fino ad un terzo la pena base impedisce una diminuzione che, nel suo massimo, è pari ad anni otto e mesi quattro di reclusione.

In definitiva, attesa l'eccezionale asprezza del trattamento sanzionatorio previsto dall'art. 630 del codice penale, l'impossibilità di applicare la diminuzione prevista dall'art. 311 del codice penale in ragione del divieto di prevalenza sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, del codice penale pare integrare la violazione degli artt. 3, 25 e 27 della Costituzione così come richiamati nelle sentenze della Corte costituzionale.

8. La questione risulta quindi, non manifestamente infondata; si tratta di questione rilevante nel presente processo in quanto decisiva per l'accoglimento dei motivi di ricorso per cassazione che censurano la misura della determinazione della pena inflitta ai tre imputati.

*P. Q. M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 4, del codice penale nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante prevista dall'art. 311 del codice penale, in riferimento agli artt. 3, 25 e 27 della Costituzione.*

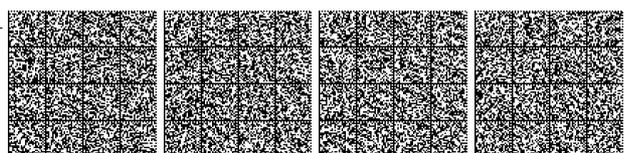
*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.*

*Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata ai ricorrenti, al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

*Così deciso il 17 luglio 2020.*

*Il presidente: CASA*

*Il consigliere estensore: ROCCHI*



## N. 159

*Ordinanza del 18 giugno 2020 del Tribunale di Roma nel procedimento penale a carico di B. A.*

**Processo penale - Reati e pene - Misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Sospensione del corso della prescrizione nei procedimenti penali in cui opera, ai sensi dell'art. 83, comma 2, del decreto-legge n. 18 del 2020, la sospensione dei termini per il compimento di qualsiasi atto dei procedimenti penali - Applicabilità ai fatti di reato commessi anteriormente all'entrata in vigore della disposizione.**

**Processo penale - Reati e pene - Misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Sospensione della prescrizione per il tempo in cui il procedimento è rinviato ai sensi del comma 7, lettera g), dell'art. 83 del decreto-legge n. 18 del 2020 - Previsione di una causa di sospensione della prescrizione sulla base di un provvedimento giudiziario autorizzato da un provvedimento organizzativo del capo dell'ufficio.**

- Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 20 (*recte*: 24) aprile 2020, n. 27, art. 83, commi 4 e 9.

**In via subordinata:**

**Processo penale - Reati e pene - Misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Sospensione della prescrizione per il tempo in cui il procedimento è rinviato ai sensi del comma 7, lettera g), dell'art. 83 del decreto-legge n. 18 del 2020 - Mancata previsione della sospensione del processo sino alla data di rinvio del procedimento per l'impossibilità della sua trattazione e comunque non oltre il 31 luglio 2020.**

- Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 20 (*recte*: 24) aprile 2020, n. 27, art. 83, comma 9.

## TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA

Il Tribunale di Roma in composizione monocratica, in persona della dott.ssa Carmela Foresta all'udienza del 18 giugno 2020, celebrata a porte chiuse ai sensi dell'art. 472, 3 comma, c.p.p.;

Visti gli atti del procedimento penale a carico di B. A., nato a ..... il....., elettivamente domiciliato ex art. 161 codice di procedura penale presso lo studio dell'avv. Maurilio D'Angelo e difeso di fiducia dagli avv.ti Maurilio D'Angelo e Diego Brandi del Foro di Roma;

Visti l'art. 23, legge 11 marzo 195, n. 87, ha pronunciato la seguente ordinanza.

Questo Tribunale ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal difensore dell'imputato in ordine all'art. 83, comma 4, d.l. 17 marzo 2020, n. 18 convertito con modificazioni in legge del 24 aprile 2020, n. 27 per contrasto con l'art. 25, 2 comma, Cost. nella parte in cui prevede l'applicazione della sospensione dei termini di prescrizione a fatti commessi prima della sua entrata in vigore. Ritiene, inoltre, questo giudice rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 83, comma 9, d.l. 17 marzo 2020, n. 18 convertito con modificazioni in legge del 24 aprile 2020, n. 27 per contrasto con i principi di riserva di legge, di tassatività e determinatezza della legge penale, oltre che di irretroattività della norma penale sfavorevole, tutti sanciti dall'art. 25, 2 comma, della Costituzione nella parte in cui ancora l'ipotesi di sospensione della prescrizione all'adozione di un provvedimento giudiziario, quale il decreto di rinvio, autorizzato da un provvedimento organizzativo del capo dell'ufficio e nella parte in cui prevede la sospensione della prescrizione per fatti commessi prima della sua entrata in vigore. In via subordinata, per le ragioni illustrate nella motivazione della presente ordinanza, ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 83, comma 9, d.l. 17 marzo 2020, n. 18 convertito con modificazioni in legge del 24 aprile 2020, n. 27 per contrasto con il principio di ragionevolezza dell'art. 3 della Costituzione nella parte in cui non prevede la sospensione del processo sino alla data dell'udienza rinvio (e comunque non oltre il 31 luglio 2020) determinato dall'impossibilità della sua trattazione a causa dell'emergenza sanitaria da Covid-19.



*I. Sulla rilevanza delle questioni di legittimità nel giudizio a quo.*

Con decreto del 29 gennaio 2013 il pubblico ministero in sede ha citato a giudizio B. A. per rispondere del reato di cui all'art. 648 del codice penale commesso il 30 marzo 2010 davanti a questo Tribunale in composizione monocratica.

Alla prima udienza del 3 luglio 2013, verificata la regolarità del contraddittorio e aperto il dibattimento, sono state ammesse le prove richieste dalle parti. L'istruttoria dibattimentale è stata caratterizzata da plurimi rinvii, dovuti all'assenza dei testimoni ovvero al mutamento del giudicante e in ogni caso ad ipotesi che non hanno dato luogo a sospensione dei termini di prescrizione ai sensi dell'art. 159 c.p.

Solo all'udienza del 19 novembre 2020 il processo è stato rinviato per legittimo impedimento dell'imputato, detenuto per altra causa, a quella del 16 aprile 2020, udienza non tenuta e rinviata d'ufficio dallo scrivente giudicante, *medio tempore* subentrato sul ruolo, con provvedimento di differimento regolarmente notificato alle parti.

All'udienza del 10 giugno 2020 il difensore dell'imputato, con dichiarazioni raccolte a verbale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 83, comma, 4, d.l. n. 18/2020 nella parte in cui prevede l'applicazione dei termini di prescrizione a fatti commessi prima dell'entrata in vigore della norma e dunque in violazione del principio di irretroattività della norma penale di sfavore, sancita all'art. 25, 2 comma, della Costituzione.

La rilevanza della presente questione di legittimità nell'odierno processo deriva il primo luogo dal fatto che in mancanza del periodo di sospensione introdotto dalla norma i termini massimi di prescrizione del reato per cui si procede (otto anni + due anni *ex art.* 161 codice penale + 60 giorni di sospensione *ex art.* 159 c.p.) sarebbero decorsi il 30 maggio 2020. Tuttavia, dal 9 marzo al 12 maggio 2020 corso della prescrizione è stato sospeso ai sensi della norma della cui legittimità si dubita, per un tempo pari a sessantatré giorni.

Giova evidenziare altresì che con provvedimento del 20 aprile 2020 il Presidente del Tribunale in sede ha adottato il provvedimento organizzativo lui imposto dall'art. 83, comma 6, d.l. n. 18/2020 con il quale è stato altresì previsto il rinvio, oltre 31 luglio 2020, di tutti i processi non rientranti tra quelli per i quali è stata ritenuta possibile la trattazione e con sospensione dei termini di prescrizione sino al 31 luglio 2020 (*cfi*: provvedimento presente in atti); sulla base di tale provvedimento il processo è stato rinviato dalla scrivente alla prima udienza utile del 10 giugno 2020.

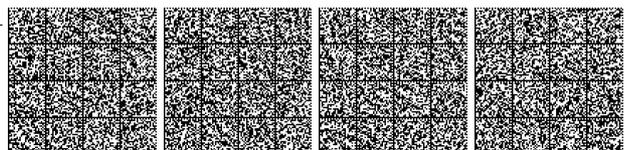
Sulla scorta dell'applicazione congiunta delle due disposizioni citate, al termine iniziale del 30 marzo 2020 dovrebbero sommarsi centocinquantuno giorni di sospensione (sessanta giorni di sospensione per legittimo impedimento + novantuno giorni di sospensione dal 9 marzo al 10 giugno, data in cui processo è stato tratto).

In virtù dell'applicazione delle due nuove cause di sospensione della prescrizione a questo Tribunale è preclusa una sentenza di non doversi procedere per estinzione del reato, pure richiesta dal difensore e che invece si imporrebbe in assenza delle due norme della cui legittimità si dubita.

Le questioni di legittimità prospettate sono altresì rilevanti poiché questo Tribunale non ritiene di poter pervenire ad una pronuncia favorevole all'imputato sulla base delle evidenze processuali sinora emerse dall'istruttoria dibattimentale. Tra le prove legittimamente acquisite nel contraddittorio delle parti vanno ricordate le dichiarazioni del teste di polizia giudiziaria, rese all'udienza del 12 ottobre 2015, dalle quali è possibile desumere che nell'aprile 2010, dopo la denuncia di F. R., si aveva modo di verificare che un assegno bancario tratto sui conto corrente di quest'ultimo era stato mandato all'incasso senza provvista, motivo per cui era stato elevato l'atto di protesto. Avvisato dal direttore dell'Istituto di credito, il F., che non aveva mai negoziato quel titolo, si accorse di aver smarrito il  *carnet*  di assegni, tra cui quello mandato all'incasso. Il possesso dell'assegno da parte dell'odierno imputato è dato di fatto non contestato, poiché agli atti del processo è stata acquisita copia di una dichiarazione manoscritta dal B. (priva di data) con la quale egli, prima dell'inizio del procedimento, dichiarava di aver consegnato l'assegno a tale M. S. dietro la prestazione di lavori sulla propria autovettura «poi non eseguiti essendo un assegno di provenienza furtiva». Tale scritto, valutabile *ex art.* 234 codice di procedura penale, ha un valore obiettivamente auto-indiziante nella parte in cui consente di desumere con certezza che il B. è venuto in possesso di un assegno tratto su conto corrente di altri e che lo ha negoziato, consegnandolo al M., senza aver fornito alcuna spiegazione della provenienza di quel titolo, poi risultato di provenienza furtiva, di cui pure dava atto.

Gli elementi di fatto sin qui acquisiti all'istruttoria dibattimentale, pertanto, non consentono neppure un giudizio favorevole alla luce dei consolidati principi della Corte di legittimità in ordine al reato per cui si procede (*cfi*: tra le molte, Sez. 2, sentenza n. 53017 del 22 novembre 2016 Rv. 268713, secondo cui «ai fini della configurabilità del reato di ricettazione, la prova dell'elemento soggettivo può essere raggiunta da qualsiasi elemento, anche indiretto, e quindi anche dall'omessa o non attendibile indicazione della provenienza della cosa ricevuta da parte del soggetto agente).

Va poi osservato che l'istruttoria non si è conclusa, dovendosi ancora procedere all'escussione di restanti testi del pubblico ministero.



Alla luce delle ragioni prospettate, la decisione del presente giudizio passa necessariamente attraverso la risoluzione delle questioni di legittimità che di seguito si offrono al giudizio della Corte costituzionale.

2. Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità dell'art. 83, comma 4, d.l. n. 18/2020 sollevata dal difensore.

Chiariti i termini della rilevanza nel giudizio *a quo* delle prospettate questioni di legittimità costituzionale, occorre ora soffermarsi sul parametro della non manifesta infondatezza, assunto, da un lato, quale limite di giudizio del giudice *a quo*, al quale è precluso inoltrarsi sino alla valutazione della fondatezza della questione di legittimità, non potendosi sostituire alla Corte costituzionale e dovendosi egli limitare a trasmettere gli atti alla Corte tutte le volte in cui la questione sottoposta al suo giudizio assuma i caratteri della serietà; dall'altro, quale criterio di ammissibilità del giudizio incidentale di costituzionalità, secondo l'ormai consolidata giurisprudenza in materia a partire dalla nota pronuncia 356/1996 con la quale la Corte, in autorevole composizione, ammoniva circa il fatto che in linea di principio, le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impassibile darne interpretazioni costituzionali, spiegando che «nel caso di specie, argomenti e precedenti giurisprudenziali non mancano a dimostrazione che il risultato al quale il giudice rimettente mira e ch'egli considera dovuto per ragioni costituzionali — la perdurante vigenza della norma del 1992 — può essere raggiunto sulla base dell'interpretazione delle norme vigenti, senza involgere la questione di legittimità costituzionale delle norme del 1992». (Cosi: 356/1996 Corte costituzionale).

Si tenterà dunque di assumere il criterio dell'interpretazione conforme, ancorata e parametrata al diritto vivente, a stella polare nella valutazione di non manifesta infondatezza della questione che si offre allo scrutinio della Corte.

Ritiene questo Tribunale che la corretta valutazione del parametro della non manifesta infondatezza della presente questione di legittimità costituzionale passa attraverso il richiamo ai principi costituzionali che sovrintendono alla legge penale ed in particolare attraverso la messa in luce della reale portata del principio di irretroattività delle norme penali di sfavore e della sua incidenza sull'istituto della prescrizione del reato.

La prescrizione del reato è istituto finalizzato a garantire al reo la certezza dell'esaurimento della pretesa punitiva dello Stato: salvo i reati c.d. imprescrittibili, che in ragione dell'offesa gravissima che arrecano a particolari beni giuridici tutelati dalla norma penale incriminatrice, la *ratio* della prescrizione è quella di stabilire un limite temporale massimo alla punibilità del reato, sì da assicurare al reo il c.d. diritto all'oblio mediante la consumazione del potere punitivo per decorso del tempo. Quale causa di estinzione del reato, la prescrizione garantisce al cittadino la «certezza» di un ragionevole lasso di tempo entro cui egli sa che è chiamato a rispondere per il fatto a lui addebitato.

Sotto questo specifico profilo non pare potersi revocare in dubbio che le norme disciplinanti i termini di prescrizione del reato, ossia il *quantum* di tempo entro cui un determinato illecito penale può essere perseguito e punito, afferendo in termini generali ed astratti alla punibilità del reato, condividono lo spirito di garanzia assicurato dai principi finalizzati a consentire libere scelte d'azione.

È patrimonio ermeneutico ormai acquisito nella dottrina e nella giurisprudenza italiana l'orientamento secondo cui l'art. 25, 2 comma, Cost. nello stabilire che «nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso» declina il principio di legalità del reato e delle pene nei tre corollari del principio della riserva di legge, del principio di irretroattività e dei principi di tassatività e precisione della norma penale. I tre principi connotano e riempiono di contenuto il principio di legalità formale e costituiscono baluardo invincibile dell'ordinamento giuridico-penale dello Stato di diritto.

Rinviando al paragrafo successivo la verifica del vincolo costituzionale derivante, sia per il legislatore che per giudice, dai principi della riserva di legge e di tassatività/determinatezza della norma penale, occorre qui soffermarsi sul principio di irretroattività della norma penale di sfavore. Come spiegava autorevole dottrina penalistica italiana «in uno Stato liberale di diritto cittadino deve poter sapere, prima di agire, se dal suo comportamento potrà derivare una responsabilità penale, e quali siano le sanzioni in cui potrà incorrere: solo a queste condizioni può compiere libere scelte d'azione, assumendosi la responsabilità dei suoi comportamenti. Se invece giudice o il legislatore potessero disporre *ex post* della sua libertà personale, il cittadino sarebbe alla mercé dello Stato, che, come il mostro biblico, sarebbe solo un oppressivo Leviatano»(1).

Il legame inscindibile tra la garanzia di libere scelte d'azione e il principio di colpevolezza è stato lumeggiato dalla storica pronuncia della Corte costituzionale del 14 marzo 1988, n. 364 la cui rilettura consente sempre di apprezzarne l'immutata attualità. In definitiva, il principio di legalità formale sarebbe di fatto frustrato se si consentisse la punizione sulla base di una legge che non era in vigore al momento del fatto, ovvero se si punisse in termini più severi un fatto già previsto dalla legge come reato.

(1) Così: Marinucci - Dolcini, Corso di Diritto Penale, Milano 2001, pg. 253



Sulla scorta di queste *rationes*, il principio di irretroattività della legge penale sovrintende e orienta il meccanismo della successione di leggi nel tempo disciplinato dall'art. 2 c.p.: la garanzia del principio in parola non è limitata all'inoperatività retroattiva di norme penali incriminatrici di nuovo conio, ma si estende a tutte le norme sopravvenute che concorrono a punire più severamente un fatto previsto dalla legge come reato. Per tali ragioni si parla di divieto di retroattività della norma penale sfavorevole, intendendosi per tale tutte quelle disposizioni, anche differenti dalle norme incriminatrici in senso stretto, che comunque incidono sul trattamento sanzionatorio.

L'ambito di applicazione del principio di irretroattività della legge penale di sfavore è stato così inteso ed ampliato anche alla luce del principio di legalità c.d. convenzionale previsto dall'art. 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali: secondo la giurisprudenza consolidata della Corte europea dei diritti dell'uomo sono coperte dal principio di legalità tutte le norme che assumono una connotazione afflittiva/punitiva per il reo sulla scia di tale orientamento, la Corte costituzionale ha riconosciuto la soggezione al principio di irretroattività a norme diverse da quella incriminatrice (*cf.* Corte costituzionale n. 196/2010; Corte costituzionale n. 98/2020).

Ora, l'ampliamento, sotto la spinta del diritto convenzionale, delle norme sostanzialmente penali assoggettate al principio di irretroattività culmina e trova il suo punto di rottura proprio in materia di prescrizione del reato: è ormai noto che secondo l'orientamento della Corte europea dei diritti dell'uomo l'istituto della prescrizione e le norme che ne regolano il funzionamento hanno natura processuale e come tali non sono soggette al principio di irretroattività della legge penale, mentre secondo il consolidato orientamento della Corte costituzionale italiana la prescrizione del reato, afferendo alla punibilità del reato, è istituto di diritto penale sostanziale e pertanto soggetto all'inderogabile principio di irretroattività (*cf.* Corte costituzionale n. 393/2006; Corte costituzionale nn. 324/2008; 294/2010; Corte costituzionale n. 143/2014; Corte costituzionale n. 24/2017; Corte costituzionale n. 265/2017 e Corte costituzionale n. 115/2018).

Per la chiarezza che s'impone necessaria al fine di prendere apertamente le distanze da interpretazioni fluide, sovente dimentiche dell'eterogeneità dei fini di cui sono fautrici, questo giudice non ritiene che la salvezza della norma censurata passi necessariamente attraverso un mutamento di giurisprudenza in ordine alla natura della prescrizione quale istituto di diritto processuale anziché di diritto penale sostanziale è, per quel che può valere, non ritiene neppure auspicabile tale *overruling*.

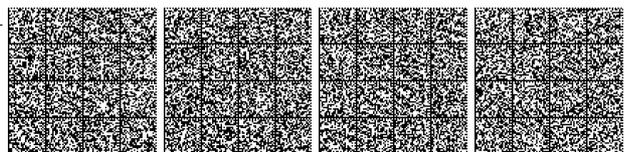
Ad avviso di questo giudice non è auspicabile che la Corte costituzionale ritorni sui propri passi stabilendo una nuova ed inedita natura processuale dell'istituto della prescrizione del reato non solo perché ciò contribuirebbe a quell'odiosa incertezza del diritto che, come messo in evidenza da attenta dottrina, costituisce una delle cause di violazione dei diritti fondamentali, ma soprattutto perché la natura sostanziale della prescrizione del reato quale causa di estinzione del reato costituisce uno dei principi cardine dell'ordinamento giuridico penale italiano, i quali, nella notte buia dell'incertezza, rappresentano la stella guida per l'operatore del diritto.

In passato, autorevole dottrina, il cui pensiero ha già offerto ampio contributo alla presente ordinanza, evidenziava la natura ancipite della prescrizione: ponendo l'accento sulla doppia anima, sostanziale e processuale, delle norme in materia di prescrizione poneva in termini dubitativi la soggezione delle stesse al principio di irretroattività della legge penale sostanziale. Si osservava in particolare che qualora l'allungamento dei termini di prescrizione intervenisse prima che fossero maturati i termini originariamente previsti in base alla legge vigente al momento del fatto, la nuova legge potesse trovare applicazione retroattiva. Richiamando la sentenza n. 452/1999 della Corte costituzionale si osservava che il principio di irretroattività della legge penale non è finalizzato a garantire «una sorta di aspettativa dell'imputato al maturarsi del termine di prescrizione».

L'impostazione proficuamente dubitativa di tale dottrina si riscontra altresì nell'esegesi di tutte le norme che condizionano la punibilità del reato, al fine di svelare le norme che, contribuendo a connotare il disvalore del fatto, devono condividere lo statuto di garanzia proprio della norma penale sostanziale, a differenza delle norme che, indipendentemente dalla loro collocazione sistematica, hanno una funzione tipicamente servente all'accertamento del fatto, propria delle norme processuali.

L'impostazione seguita da tale dottrina nella individuazione delle norme penali sostanziali pare essere stata fatta propria dalla Corte costituzionale nella soluzione delle questioni di legittimità in materia penale che proprio in riferimento alla prescrizione ha espressamente ribadito la natura sostanziale delle norme che concorrono a delimitare l'ambito della punibilità (Corte cost. n. 115/2018).

Per tutte le ragioni illustrate, ad avviso di questo Tribunale i principi in parola non meritano di essere messi in discussione, neppure dallo stato di emergenza, cionondimeno lo scrutinio di costituzionalità della normativa emergenziale in materia penale può essere l'occasione per precisare che non tutte le norme che disciplinano la prescrizione del reato sono soggette al principio di irretroattività di cui all'art. 25, 2 comma, della Costituzione.



Se da un lato non può dubitarsi che la pre-definizione in termini chiari ed inequivoci del *quantum* di tempo necessario a prescrivere, nel delimitare il potere punitivo dello Stato ed essendo correlato alla pena massima prevista per il singolo reato, dunque condividendo implicitamente il disvalore del fatto, debba essere soggetto allo statuto di garanzia proprio della norma penale incriminatrice, d'altro canto, può ben osservarsi che l'istituto della sospensione della prescrizione appare del tutto slegato da tali finalità di garanzia, essendo piuttosto correlato a situazione propria del processo penale.

L'art. 159 codice penale nel disciplinare le cause di sospensione della prescrizione prende in considerazione una serie di eventi, che ancorché tassativamente tipizzati, non sono né predeterminati, né predeterminabili, nella loro concreta verifica, né nella loro durata: l'esempio più emblematico è il rinvio del processo su accordo delle parti che dà origine ad una causa di sospensione del processo per tutta la durata del rinvio. Se è vero che nella individuazione della data di rinvio giudice terrà conto di altri principi di natura costituzionale, come quello della ragionevole durata del processo, è altrettanto vero che l'ipotesi di sospensione della prescrizione correlata al rinvio del processo su accordo delle parti segna limite dello statuto di garanzia dell'istituto della sospensione della prescrizione, tutte le volte in cui essa è ancorata ad una stasi dell'attività processuale, (cfr. Sez. U, sentenza n. 1021 del 28 novembre 2001, Rv. 220509; Sez. U, sentenza n. 47289 del 24 settembre 2003, rif. 226075; Sez. 5, sentenza n. 25444 del 23 maggio 2014, Rv. 260414; Sez. U, sentenza n. 4909 del 18 dicembre 2014; Rv. 262914; Sez. 4, sentenza n. 51448 del 17 ottobre 2017, Rv. 271328; Sez. 3, sentenza n. 1992 del 30 ottobre 2017; Rv. 272094).

Del resto, l'art. 159 c.p., oltre i casi di sospensione tassativamente elencati, al primo comma individua come causa generale di sospensione della prescrizione «ogni caso in cui la sospensione del procedimento o del processo penale o dei termini di custodia cautelare è imposta da una particolare disposizione di legge».

Ora, che tale disposizione operi un rinvio mobile e/o formale a tutte le ipotesi di sospensione del processo lo si desume dall'inciso finale della disposizione citata nella misura in cui stabilisce che la sospensione opera in detta ipotesi «oltre nei casi di»: secondo i canonici criteri di interpretazione della legge in generale, e della legge penale in particolare, se il legislatore non avesse voluto richiamare tutti i casi di sospensione del processo, oltre quelli elencati dalla norma, l'inciso «oltre nei casi di» non avrebbe significato alcuno.

Se tali premesse possono ritenersi corrette, il quesito che la presente fattispecie propone ed a cui occorre rispondere ai fine di verificare la fondatezza della questione di legittimità qui prospettata è se nel caso in esame non si verta piuttosto in ipotesi di successione di leggi processuali: laddove l'art. 83, comma 4, d.l. n. 18/2020 ancora l'ipotesi di sospensione della prescrizione ad una nuova ipotesi di sospensione del processo stabilita dall'art. 83, comma 2, d.l. n. 18/2020.

Che l'art. 159, 1 comma, codice penale sia norma di copertura di tutte le ipotesi di sospensione del processo, anche sopravvenute, e che la conseguente sospensione dei termini di prescrizione non dia luogo a ipotesi di successione di leggi penali, quanto piuttosto di leggi processuali, è interpretazione che trova conforto anche in altre ipotesi tassativamente previste dal codice penale e dal codice di rito.

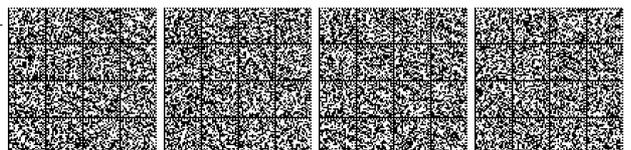
Il riferimento è all'istituto della messa alla prova per adulti (art. 464-*bis* c.p.p.) al quale è correlata la sospensione del procedimento e dunque della prescrizione (art. 168-*bis* c.p.), nonché alla sospensione del processo per irreperibilità dell'imputato (art. 420-*quater* c.p.p.) cui pure segue la sospensione della prescrizione (art. 159, ult. comma, c.p.): al netto della disciplina processuale intertemporale, nessuno dubita che i due istituti si applicano anche a fatti commessi prima dell'entrata in vigore delle norme che li hanno rispettivamente introdotti e che in entrambi casi alla sospensione (sopravvenuta) del processo segue la sospensione (retroattiva) dei termini di prescrizione del reato.

Alla luce di tali considerazioni, l'interpretazione costituzionalmente conforme della censurata disposizione parrebbe essere quella di ritenere che l'art. 83, comma 4, d.l. n. 18/2020 preveda una ipotesi di sospensione della prescrizione ancorata ad una ipotesi di sospensione del processo (art. 83, comma 2, d.l. n. 18/2020) secondo la regola generale prevista dall'art. 159 c.p.

Tuttavia non può non rilevarsi che l'interpretazione appena prospettata nell'escludere l'operatività del principio di irretroattività nell'ipotesi prevista dalla norma censurata presuppone una ricostruzione differenziata della natura delle norme che disciplinano la prescrizione nel reato che non trova riscontro nel diritto vivente per come costantemente interpretato dalla giurisprudenza di legittimità e costituzionale in materia di prescrizione.

Posta infatti l'inderogabilità del principio di irretroattività tutte le volte in cui si sia al cospetto di una norma penale sostanziale delle due l'una: o si conviene che l'art. 159, 1 comma, codice penale nel prevedere la sospensione della prescrizione in ogni caso di sospensione del processo istituisce e rinvia ad una ipotesi di successione di leggi processuali ovvero si chiarisce la natura processuale dell'istituto della sospensione della prescrizione, oppure la norma censurata è destinata a giudizio di incostituzionalità.

Per queste ragioni, questo giudice non può che rimettere la questione alla Corte costituzionale nei termini sopra prospettati.



3. Sulla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 93, comma 9, d.l. n. 18/2020 sollevate d'ufficio.

Rilevatane la rilevanza nei termini illustrati nel 1 paragrafo, questo giudice ha sollevato d'ufficio ulteriore questione di legittimità dell'art. 83, comma 9, d.l. 17 marzo 2020, n. 18 convertito con mod. in legge 20 aprile 2020, n. 27 per contrasto con i principi sanciti all'art. 25, 2 comma Cost., nella parte in cui prevede che «nei procedimenti penali il corso della prescrizione (e quello dei termini di custodia cautelare) rimangono sospesi per il tempo in cui il procedimento è rinviato ai sensi del comma 7, lettera g, e, in ogni caso non oltre il 31 luglio 2020».

Giova preliminarmente chiarire il quadro normativo di riferimento. Dopo la previsione della sospensione di tutta l'attività giudiziaria prevista dall'art. 83, comma 2, d.l. n. 18/2020, salvo i casi dei procedimenti tassativamente indicati nell'art. 83, comma 3, cit, al comma 6 del medesimo articolo è stato previsto il potere — dovere dei capi degli uffici giudiziari di adottare misure organizzative, «anche relative alla trattazione degli affari», al fine di contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria per il periodo compreso tra il 12 maggio e il 31 luglio 2020.

Il successivo comma 7 ha espressamente previsto, tra le misure organizzative che devono essere adottate dai capi degli uffici giudiziari, la possibilità di prevedere il rinvio delle udienze a data successiva al 31 luglio 2020 nei procedimenti civili e penali, con le eccezioni di cui al comma 3.

Se, secondo il diritto vivente sopra già richiamato, anche l'istituto della sospensione della prescrizione è norma di diritto penale sostanziale e come tale soggetta al principio di irretroattività della norma penale di sfavore, deve concludersi che neppure la norma ora in esame può avere chance di salvezza non potendo trovare spazio nel nostro ordinamento l'applicazione retroattiva di una norma che concorra a determinare il trattamento sanzionatorio.

V'è di più. Constatata la natura sostanziale delle norme che disciplinano la sospensione dei termini di prescrizione, la norma qui censurata si pone in irrimediabile contrasto con i principi di riserva di legge e di tassatività e determinatezza della norma penale nella misura in cui ancora la sospensione del corso della prescrizione ad una disposizione (eventuale) contenuta nei plurimi e differenziati provvedimenti organizzativi dei capi degli uffici giudiziari, sulla scorta dei quali il singolo giudice è legittimato a rinviare alcuni procedimenti oltre la data del 31 luglio 2020.

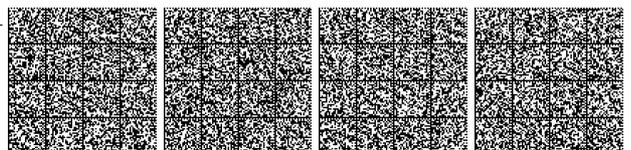
Ora è fin troppo evidente che la possibilità di trattazione in udienza di tutti i procedimenti già pendenti nell'arco temporale compreso tra il 12 maggio e il 31 luglio, ovvero l'individuazione della data di rinvio oltre il 31 luglio 2020, sono circostanze legate ad una serie di fattori contingenti al singolo Ufficio giudiziario (le dimensioni degli uffici e il connesso carico di lavoro, la logistica dell'edilizia giudiziaria che possa più o meno consentire il rispetto delle norme di distanziamento sociale, il carico di ruolo del singolo ufficio giudicante, nonché la stessa differente manifestazione dell'epidemia da COVID-19 sul territorio nazionale) con inevitabile discrezionalità del singolo ufficio giudiziario ovvero del singolo giudice: il provvedimento di rinvio del processo, ancorché legittimo, scontrerà pur sempre un inevitabile tasso di discrezionalità legata alla situazione del singolo Ufficio giudiziario. Ora se tale differente trattamento potrebbe in astratto sottrarsi alla censura di irragionevolezza, potendo ritenersi del tutto ragionevole una differente gestione dell'emergenza da parte dei singoli Uffici giudiziari, in nessun modo può costituire una deroga ai principi di tassatività e determinatezza della norma penale.

Procedendo con ordine, si osserva che il principio della riserva di legge impone che la norma penale incriminatrice e tutte le disposizioni che concorrono a delineare il trattamento sanzionatorio siano previste dalla legge dello Stato ovvero da atti equipollenti. Invero, solo l'attribuzione alla legge o atti aventi forza di legge consente di garantire ad ogni cittadino che le scelte su cosa e come punire (ovvero per quanto tempo perseguire e punire) con la più dura delle sanzioni previste dall'ordinamento, verranno compiute dall'istituzione in grado di esprimere nella forma più ampia possibile la volontà dei consociati. La *ratio* del principio di legalità formale o riserva di legge in materia penale è infatti rintracciato nella considerazione che il «monopolio penale del legislatore statale è fondato sul suo essere rappresentativo della società tutta, unita per contratto sociale» (cfr. Corte costituzionale 30 ottobre 1898, n. 487).

La norma qui censurata solo in apparenza rispetta il principio della riserva di legge nella misura in cui autorizza la sospensione del corso della prescrizione, ma di fatto la ancora ad un provvedimento giurisdizionale (emesso inaudita altera parte) che trova la sua legittimazione in un provvedimento organizzativo del capo dell'ufficio solo eventuale.

In ogni caso, appare vulnerato il principio di tassatività e determinatezza della norma penale (*id est* della causa di sospensione della prescrizione) nella misura in cui i processi da rinviare non sono né, a ben vedere, potrebbero essere previsti in modo preciso e tassativo per l'inevitabile influenza di ragioni organizzative differenti ai singoli uffici e del carico di ruolo del singolo magistrato giudicante.

In definitiva, se le norme che disciplinano la prescrizione del reato sono tutte norme di diritto penale sostanziale, come diritto oggi vivente afferma senza autorizzare la distinzione sopra tratteggiata, una norma che introduca una causa di sospensione della prescrizione ricade sotto lo statuto della norma penale e dunque soggetta ai principi di riserva di legge e di tassatività e determinatezza della norma penale.



Solo per completezza si ricorderà che i due principi costituzionali qui evocati sono stati assunti dalla Corte costituzionale come controlimite alla cessione di sovranità da parte dell'ordinamento italiano ai sensi dell'art. 117 della Costituzione proprio nella nota vicenda *Taricco* che ha costituito l'occasione per la Corte per ribadire la natura sostanziale dell'istituto della prescrizione del reato.

Alla luce di tali argomentazioni, una interpretazione costituzionalmente conforme è preclusa a questo giudice, stante la natura inderogabile dei principi che governano la norma penale sostanziale.

A riguardo, giova evidenziare che l'ipotesi di sospensione della prescrizione prevista dall'art. 83, comma 9, d.l. n. 18/2020, contrariamente a quanto previsto nell'art. 83, comma 4, cit., non è neppure legata, almeno espressamente, ad alcuna ipotesi di sospensione del processo, con la conseguenza che l'interpretazione dell'art. 159, 1 comma, codice penale offerta rispetto alla prima questione di legittimità non è percorribile neppure in astratto nell'ipotesi ora considerata.

Ad avviso di questo Tribunale, l'unica possibile interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione ora in esame passa, in primo luogo, dalla risoluzione in termini negativi della questione di legittimità dell'art. 83, comma 4, d.l. n. 18/2020 rispetto al principio di irretroattività: se l'art. 159 codice penale nel rinviare a tutte le ipotesi di sospensione del processo istituisce una ipotesi di successione di leggi processuali e non già sostanziali, ancorando ad esse la Sospensione dei termini di prescrizione, l'art. 83, comma, 9 risulterebbe illegittimo per contrasto al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. nella (sola) parte in cui è ancora la sospensione della prescrizione al mero provvedimento di rinvio anziché alla sospensione del processo sino alla data di rinvio e comunque non oltre il 31 luglio 2020.

Solo per completezza si osserva che tutti i vizi di costituzionalità denunciati verrebbero meno solo nella misura in cui, con mutamento del diritto vivente non consentito a questo giudice, si affermasse la natura processuale delle cause di sospensione della prescrizione indipendentemente dal loro legame con la sospensione del processo.

Per tutte le ragioni illustrate il presente processo non può essere deciso indipendente dalla risoluzione delle questioni di legittimità prospettate che, ove accolte, imporrebbero a questo giudice di pronunciare una sentenza di non doversi precedere per estinzione del reato ascritto all'imputato a seguito del decorso dei termini massimi di prescrizione.

*P.Q.M.*

*Letto l'art. 23, 2 comma, legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla difesa dell'imputato dell'art. 83, comma 4, d.l. 17 marzo 2020, n. 18 conv. in legge 20 aprile 2020, n. 27 per contrasto con l'art. 25, secondo comma, Cost., nella parte in cui prevede l'applicazione della sospensione dei termini di prescrizione a fatti commessi prima della sua entrata in vigore;*

*Letto l'art. 23, 3 comma, legge 11 marzo 1953, n. 87,*

*dichiara d'ufficio rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità dell'art. 83, comma 9, d.l. 17 marzo 2020, n. 18 conv. in legge 20 aprile 2020, n. 27 in relazione all'art. 25, 2 comma, Cost. nella parte in cui prevede una causa di sospensione della prescrizione sulla base di un provvedimento giudiziario autorizzato da un provvedimento organizzativo del capo dell'Ufficio, ovvero, in via subordinata;*

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 83, comma decreto-legge. 17 marzo 2020, n. 18 conv. in legge 20 aprile 2020, n. 27 in relazione all'art. 3 Cost., nella parte in cui non prevede la sospensione del processo sino alla data di rinvio del procedimento per l'impossibilità della sua trattazione e comunque non oltre il 31 luglio 2020.*

*Ordina la sospensione del procedimento in corso e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Dispone che la presente ordinanza sia notificata, all'imputato e al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.*

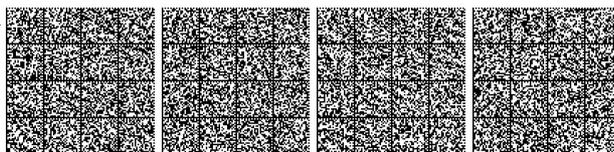
Così deciso in Roma, 18 giugno 2020

*Il Giudice:* FORESTA

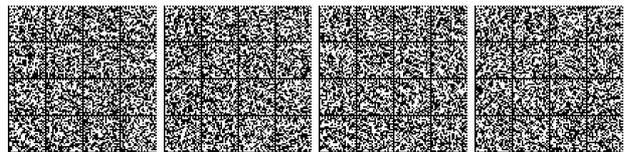
20C00272

MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*



*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](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)**

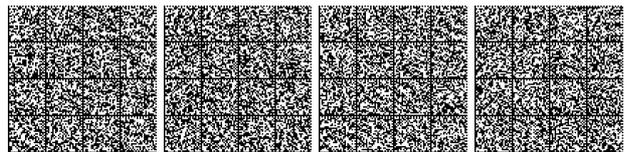
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.  
Vendita Gazzetta Ufficiale  
Via Salaria, 691  
00138 Roma  
fax: 06-8508-3466  
e-mail: [informazioni@gazzettaufficiale.it](mailto:informazioni@gazzettaufficiale.it)

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)  
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
<b>Tipo A</b>	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</b>	Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b>	Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b>	Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b>	Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b>	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

**N.B.:** L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

**I.V.A. 4% a carico dell'Editore**

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI**

(di cui spese di spedizione € 129,11)\*  
(di cui spese di spedizione € 74,42)\*

- annuale € **302,47**  
- semestrale € **166,36**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

(di cui spese di spedizione € 40,05)\*  
(di cui spese di spedizione € 20,95)\*

- annuale € **86,72**  
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

**Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.**

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

Abbonamento annuo	€ <b>190,00</b>
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ <b>180,50</b>
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

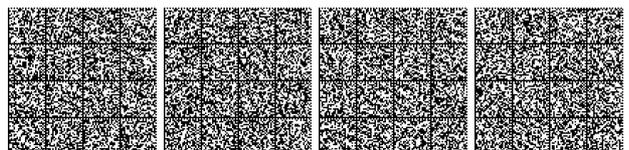
**I.V.A. 4% a carico dell'Editore**

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.**

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

\* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 8,00

