

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 162° - Numero 3

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 20 gennaio 2021

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. 2. Sentenza 17 novembre 2020 - 13 gennaio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Toscana - Immobili ricadenti all'interno dei centri storici - Mutamento di destinazione - Introduzione dell'alternativa tra permesso di costruire e segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), anche in assenza di opere edilizie - Obbligo di iniziare i lavori decorsi trenta giorni dalla segnalazione - Omessa previsione - Violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Toscana - Interventi in zone sismiche - Procedimento per il rilascio dell'autorizzazione - Termini e ambito di applicazione - Violazione dei principi fondamentali in materia di protezione civile e di governo del territorio - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Toscana - Interventi in zone sismiche - Individuazione degli interventi strutturali privi di rilevanza - Assenza dei relativi controlli - Violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Illegittimità costituzionale.

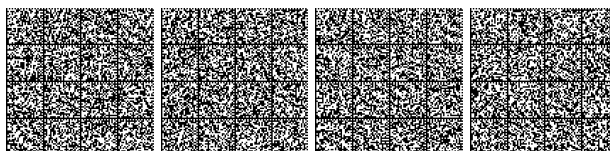
Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Toscana - Interventi in zone sismiche - Disciplina della realizzazione dei lavori - Obblighi di trasmissione documentale in capo al direttore dei lavori - Violazione dei principi fondamentali in materia di protezione civile - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Toscana - Interventi in zone sismiche - Accertamento di conformità in sanatoria, mediante segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) - Necessità della c.d. doppia conformità tecnica - Omessa previsione - Violazione dei principi fondamentali in materia di protezione civile - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Toscana - Interventi in zone sismiche - Istanze di autorizzazione e di preavviso per l'inizio dei lavori - Disciplina transitoria - Violazione dei principi fondamentali in materia di protezione civile - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Toscana - Interventi su immobili ricadenti all'interno dei centri storici - Introduzione dell'alternativa tra permesso di costruire e segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), anche in assenza di opere edilizie - Controlli su opere e costruzioni in zone a rischio sismico - Disciplina generale della SCIA regionale - Interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali, in difformità dalla SCIA o dalle norme urbanistiche comunali - Interventi di attività edilizia libera - Interventi di recupero dei sottotetti - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia del governo del territorio - Non fondatezza delle questioni.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Toscana - Disciplina generale della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) regionale - Interventi in zone a rischio sismico - Controlli sulle opere e sulle costruzioni - Procedimento per il rilascio dell'autorizzazione - Termini e ambito di applicazione - Interventi di minore rilevanza - Modalità di deposito dei relativi progetti e di svolgimento delle conseguenti verifiche - Individuazione degli interventi strutturali privi di rilevanza - Realizzazione dei lavori - Obblighi di trasmissione documentale in capo al direttore dei lavori - Istanze di autorizzazione e di preavviso per l'inizio dei lavori - Disciplina transitoria - Interventi di recupero dei sottotetti - Computo delle superfici recuperate ai fini del rispetto dei requisiti igienico-sanitari fissati per le unità immobiliari residenziali - Esclusione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento, del diritto alla salute, nonché dei principi fondamentali in materia del governo del territorio e della tutela della salute - Inammissibilità delle questioni.



- Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Toscana - Interventi in zone sismiche - Individuazione degli interventi strutturali privi di rilevanza - Disciplina, mediante regolamenti, delle modalità di effettuazione e svolgimento dei compiti di vigilanza e verifica - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento, nonché dei principi fondamentali in materia di protezione civile e di governo del territorio - Cessazione della materia del contendere.**
- Legge della Regione Toscana 22 novembre 2019, n. 69, artt. 30, commi 1, 4 e 5, 34, commi 1 e 2, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 44, 45, 46, comma 1, 51, comma 6, 53, comma 3, 54, comma 1, 66, 67, comma 2, e 73.
 - Costituzione, artt. 3, 32, 97 e 117, terzo comma. Pag. 1
- N. 3. Sentenza 2 dicembre 2020 - 13 gennaio 2021
- Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
- Ambiente - Norme della Regione Toscana - Autodromo del Mugello - Sistema di monitoraggio acustico - Convenzione tra il Comune di Scarperia e San Piero e il gestore - Divieto di esercizio tra le ore ventidue e le ore sette del mattino - Ricorso del Governo - Sopravvenuta modificazione e abrogazione della norma impugnata - Cessazione della materia del contendere.**
- Ambiente - Norme della Regione Toscana - Autodromo del Mugello - Limiti di emissioni sonore - Deroghe da parte del Comune competente - Durata massima per ciascun anno - Ricorso del Governo - *Ius superveniens* modificativo della norma impugnata - Cessazione della materia del contendere *in parte qua*.**
- Ambiente - Norme della Regione Toscana - Autodromo del Mugello - Limiti di emissioni sonore - Deroghe da parte del Comune competente - Durata massima quinquennale - Ricorso del Governo - Lamentata irragionevolezza, violazione del diritto alla salute e dei principi generali in materia di tutela della salute - Non fondatezza delle questioni.**
- Legge della Regione Toscana 3 gennaio 2020, n. 2, art. 3, introduttivo dell'art. 8-*bis*, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Toscana 27 giugno 1994, n. 48.
 - Costituzione, artt. 2, 3, 9, 32 e 117, commi secondo, lettera *s*), e terzo. Pag. 18
- N. 4. Ordinanza 14 gennaio 2021
- Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
- Salute (tutela della) - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Misure di contenimento del contagio del virus Covid-19 - Ricorso del Governo - Istanza cautelare di sospensione - Sussistenza del *fumus bonis iuris* e del rischio di un grave e irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico, e per i diritti dei cittadini - Sospensione della legge regionale impugnata.**
- Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11.
 - Costituzione, artt. 25, secondo comma, 117, commi secondo, lettere *h*), *m*), e *q*), e terzo, nonché 118 e 120; legge 11 marzo 1953, n. 87, artt. 35 e 40; Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 21. Pag. 25
- N. 5. Sentenza 2 dicembre 2020 - 18 gennaio 2021
- Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
- Sanzioni amministrative - Norme della Regione Veneto - Sanzioni per violazione di disposizioni normative in materie di competenza esclusiva regionale - Possibile regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti della violazione - Attribuzione alla Giunta regionale della competenza a individuare la tipologia delle violazioni che consentono la regolarizzazione, nonché la definizione dei relativi adempimenti o la rimozione degli effetti della violazione - Abrogazione dell'istituto della diffida amministrativa - Violazione del principio di legalità delle sanzioni amministrative - Illegittimità costituzionale.**



Sanzioni amministrative - Norme della Regione Veneto - Istituto della regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti della violazione - Norme inscindibilmente dipendenti da quelle dichiarate costituzionalmente illegittime - Illegittimità costituzionale consequenziale.

Sanzioni amministrative - Norme della Regione Veneto - Sanzioni per violazione di disposizioni normative in materie di competenza esclusiva regionale - Possibile regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti della violazione - Attribuzione alla Giunta regionale della competenza a individuare la tipologia delle violazioni che consentono la regolarizzazione, nonché la definizione dei relativi adempimenti o la rimozione degli effetti della violazione - Abrogazione dell'istituto della diffida amministrativa - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Veneto 16 luglio 2019, n. 25, artt. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, 2, 3, 4, 5 e 6.
- Costituzione, artt. 3, 23 e 97, secondo comma. Pag. 29

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 104. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 dicembre 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Energia - Norme della Provincia autonoma di Trento - Concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Modificazioni della legge provinciale n. 4 del 1998 - Procedimento per l'assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico - Bando di gara - Contenuti - Previsione che entro 180 giorni dall'aggiudicazione il concessionario si doti di una sede operativa nel territorio provinciale avente in dotazione risorse umane e strumentali idonee in relazione alle caratteristiche della concessione oggetto della procedura di gara.

Energia - Norme della Provincia autonoma di Trento - Concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Modificazioni della legge provinciale n. 4 del 1998 - Procedimento per l'assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico - Disciplina della valutazione delle offerte - Provvedimento unico di concessione di grande derivazione a scopo idroelettrico.

Energia - Norme della Provincia autonoma di Trento - Concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Modificazioni della legge provinciale n. 4 del 1998 - Procedimento per l'assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico - Operatori economici e requisiti di partecipazione - Previsione che i documenti di gara possono prevedere che l'operatore economico sia in possesso di uno o più specificati requisiti opzionali, se pertinenti con l'oggetto della concessione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 21 ottobre 2020, n. 9 ("Modificazioni della legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4 (Disposizioni per l'attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 235. Istituzione dell'azienda speciale provinciale per l'energia, disciplina dell'utilizzo dell'energia elettrica spettante alla Provincia ai sensi dell'articolo 13 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, criteri per la redazione del piano della distribuzione e modificazioni alle leggi provinciali 15 dicembre 1980, n. 38 e 13 luglio 1995, n. 7), della legge provinciale sull'energia 2012, della legge provinciale sulle acque pubbliche 1976 e della legge provinciale sull'agricoltura 2003"), artt. 8, commi 9 e 14, 10 e 16, comma 3 (*recte*: 16, nella parte in cui introduce l'art. 1-*bis* 1.8, commi 3 e 4, della legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4). Pag. 37

N. 195. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Molise del 17 ottobre 2020

Appalti pubblici - Subappalto - Previsione che possono essere affidate le opere o i lavori, i servizi o le forniture compresi nel contratto - Mancata previsione di un divieto di subappalto nel settore dei beni culturali.

- Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), artt. 105 e 146. Pag. 41



N. 196. Ordinanza dell'Arbitro di Roma dell'11 settembre 2020

Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica - Vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione delle singole unità abitative e loro pertinenze nonché del canone massimo di locazione delle stesse, contenuti nelle convenzioni di cui all'art. 35 della legge n. 865 del 1971 - Rimozione, dopo che siano trascorsi almeno cinque anni dalla data del primo trasferimento, con atto pubblico o scrittura privata autenticata, a richiesta delle persone fisiche che vi abbiano interesse, anche se non più titolari di diritti reali sul bene immobile, e con il pagamento di un corrispettivo di affrancazione - Previsione che, in pendenza della rimozione dei vincoli, il contratto di trasferimento dell'immobile non produce effetti limitatamente alla differenza tra il prezzo convenuto e il prezzo vincolato e che l'eventuale pretesa di rimborso della predetta differenza si estingue con la rimozione dei vincoli - Applicazione anche agli immobili oggetto dei contratti stipulati prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 119 del 2018.

- Legge 17 dicembre 2018, n. 136 [*recte*: Decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria) convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136], art. 25-*undecies*; legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), art. 31, commi 49-*bis*, 49-*ter* e 49-*quater*. ..

Pag. 58

N. 197. Ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Spoleto del 5 novembre 2020

Ordinamento penitenziario - Misure alternative alla detenzione - Divieto di concessione di benefici - Divieto di concessione, per la durata di tre anni, della misura dell'affidamento in prova al servizio sociale di cui all'art. 47 della legge n. 354 del 1975, al condannato nei cui confronti sia stata disposta la revoca di una misura alternativa, ai sensi degli articoli 47, comma 11, 47-*ter*, comma 6, o 51, primo comma, della medesima legge.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 58-*quater*, commi 1, 2 e 3, in combinato disposto.

Pag. 74



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 2

Sentenza 17 novembre 2020 - 13 gennaio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Toscana - Immobili ricadenti all'interno dei centri storici - Mutamento di destinazione - Introduzione dell'alternativa tra permesso di costruire e segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), anche in assenza di opere edilizie - Obbligo di iniziare i lavori decorsi trenta giorni dalla segnalazione - Omessa previsione - Violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Toscana - Interventi in zone sismiche - Procedimento per il rilascio dell'autorizzazione - Termini e ambito di applicazione - Violazione dei principi fondamentali in materia di protezione civile e di governo del territorio - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Toscana - Interventi in zone sismiche - Individuazione degli interventi strutturali privi di rilevanza - Assenza dei relativi controlli - Violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Illegittimità costituzionale.

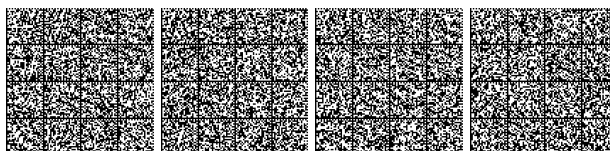
Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Toscana - Interventi in zone sismiche - Disciplina della realizzazione dei lavori - Obblighi di trasmissione documentale in capo al direttore dei lavori - Violazione dei principi fondamentali in materia di protezione civile - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Toscana - Interventi in zone sismiche - Accertamento di conformità in sanatoria, mediante segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) - Necessità della c.d. doppia conformità tecnica - Omessa previsione - Violazione dei principi fondamentali in materia di protezione civile - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Toscana - Interventi in zone sismiche - Istanze di autorizzazione e di preavviso per l'inizio dei lavori - Disciplina transitoria - Violazione dei principi fondamentali in materia di protezione civile - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Toscana - Interventi su immobili ricadenti all'interno dei centri storici - Introduzione dell'alternativa tra permesso di costruire e segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), anche in assenza di opere edilizie - Controlli su opere e costruzioni in zone a rischio sismico - Disciplina generale della SCIA regionale - Interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali, in difformità dalla SCIA o dalle norme urbanistiche comunali - Interventi di attività edilizia libera - Interventi di recupero dei sottotetti - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia del governo del territorio - Non fondatezza delle questioni.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Toscana - Disciplina generale della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) regionale - Interventi in zone a rischio sismico - Controlli sulle opere e sulle costruzioni - Procedimento per il rilascio dell'autorizzazione - Termini e ambito di applicazione - Interventi di minore rilevanza - Modalità di deposito dei relativi progetti e di svolgimento delle conseguenti verifiche - Individuazione degli interventi strutturali privi di rilevanza - Realizzazione dei lavori - Obblighi di trasmissione documentale in capo al direttore dei lavori - Istanze di autorizzazione e di preavviso per l'inizio dei lavori - Disciplina transitoria - Interventi di recupero dei sottotetti - Computo delle superfici recuperate ai fini del rispetto dei requisiti igienico-sanitari fissati per le unità immobiliari residenziali - Esclusione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento, del diritto alla salute, nonché dei principi fondamentali in materia del governo del territorio e della tutela della salute - Inammissibilità delle questioni.



Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Toscana - Interventi in zone sismiche - Individuazione degli interventi strutturali privi di rilevanza - Disciplina, mediante regolamenti, delle modalità di effettuazione e svolgimento dei compiti di vigilanza e verifica - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento, nonché dei principi fondamentali in materia di protezione civile e di governo del territorio - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Toscana 22 novembre 2019, n. 69, artt. 30, commi 1, 4 e 5, 34, commi 1 e 2, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 44, 45, 46, comma 1, 51, comma 6, 53, comma 3, 54, comma 1, 66, 67, comma 2, e 73.
- Costituzione, artt. 3, 32, 97 e 117, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : 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 degli artt. 30, commi 1, 4 e 5, 34, commi 1 e 2, da 36 a 41, da 44 a 46, comma 1, 51, comma 6, 53, comma 3, 54, comma 1, 66, 67, comma 2, e 73 della legge della Regione Toscana 22 novembre 2019, n. 69 (Disposizioni in materia di governo del territorio. Adeguamenti alla normativa statale in materia di edilizia e di sismica. Modifiche alla legge regionale n. 65/2014, alla legge regionale n. 64/2009, alla legge regionale n. 5/2010 e alla legge regionale n. 35/2015), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24-29 gennaio 2020, depositato in cancelleria il 30 gennaio 2020, iscritto al n. 9 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nella udienza pubblica del 17 novembre 2020 il Giudice relatore Francesco Viganò;

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

deliberato nella camera di consiglio del 17 novembre 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 24-29 gennaio 2020 e depositato il 30 gennaio 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato - per i motivi che saranno analiticamente indicati nel Considerato in diritto - plurimi articoli della legge della Regione Toscana 22 novembre 2019, n. 69 (Disposizioni in materia di governo del territorio. Adeguamenti alla normativa statale in materia di edilizia e di sismica. Modifiche alla legge regionale n. 65/2014, alla legge regionale n. 64/2009, alla legge regionale n. 5/2010 e alla legge regionale n. 35/2015), assumendone il contrasto, a seconda dei casi, con gli artt. 3, 32 e 97 della Costituzione, nonché con l'art. 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione ai principi fondamentali della materia «governo del territorio» stabiliti dal d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)».

2.- Con memoria del 28 febbraio 2020, depositata il 2 marzo 2020, si è costituita in giudizio la Regione Toscana, la quale ha chiesto che tali questioni di legittimità costituzionale degli articoli sopra indicati siano dichiarate inammissibili e, comunque, infondate, per i motivi che saranno parimenti illustrati nel Considerato in diritto.



3.- Con memoria illustrativa depositata il 27 ottobre 2020, la Regione Toscana ha ribadito e ulteriormente chiarito quanto sostenuto nell'atto di costituzione, richiamando altresì l'attenzione su taluni fatti nuovi nel frattempo intervenuti, dei quali si darà conto più innanzi, nella sede di volta in volta opportuna.

4.- Il 28 ottobre 2020 è stata infine depositata - fuori termine - una memoria illustrativa dell'Avvocatura generale dello Stato.

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 plurime disposizioni della legge della Regione Toscana 22 novembre 2019, n. 69 (Disposizioni in materia di governo del territorio. Adeguamenti alla normativa statale in materia di edilizia e di sismica. Modifiche alla legge regionale n. 65/2014, alla legge regionale n. 64/2009, alla legge regionale n. 5/2010 e alla legge regionale n. 35/2015).

Più in particolare, sono impuginate le seguenti disposizioni, elencate nell'ordine in cui appaiono nel ricorso:

- l'art. 30, commi 1, 4 e 5, che introducono rispettivamente la lettera *e-bis* del comma 1, il comma *2-bis* e il comma *2-ter* nell'art. 134 della legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio), per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in ragione del loro contrasto con il principio fondamentale della materia «governo del territorio» espresso dall'art. 10, comma 1, lettera *c*), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo *A*)», in combinato disposto con l'art. 23 dello stesso d.P.R. (*infra*, punto 2);

- l'art. 36, comma 1, che sostituisce il testo dell'art. 167 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost. nonché, in via subordinata, dell'art. 117, terzo comma, Cost., in ragione del suo contrasto con i principi fondamentali delle materie «protezione civile» e «governo del territorio» espressi dagli artt. 93, commi 2 e 5, 94, comma 4, e *94-bis*, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001 (di seguito: t.u. edilizia) (*infra*, punto 3);

- l'art. 34, comma 1, che modifica l'art. 145, comma 2, lettera *d*), della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, per le medesime ragioni (*infra*, punto 4);

- l'art. 37, comma 1, che sostituisce l'art. 168 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, limitatamente alla nuova formulazione dei commi 3 e 4, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost. nonché, in via subordinata, dell'art. 117, terzo comma, Cost., in ragione del loro contrasto con i principi fondamentali delle materie «protezione civile» e «governo del territorio» espressi dall'art. 94, comma 2, e *94-bis*, comma 2, t.u. edilizia (*infra*, punto 5);

- l'art. 38, che sostituisce l'art. 169 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, limitatamente alla nuova formulazione dei commi 1, 2, lettera *a*), 4 e 5, per le medesime ragioni (*infra*, punto 6);

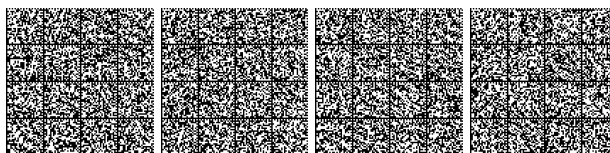
- l'art. 34, comma 2, che introduce il comma *2-bis* nell'art. 145 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, per le medesime ragioni (*infra*, punto 7);

- l'art. 39, comma 1, che sostituisce l'art. 170 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost. nonché, in via subordinata, dell'art. 117, terzo comma, Cost., in ragione del suo contrasto con i principi fondamentali delle materie «protezione civile» e «governo del territorio» espressi dall'art. *94-bis*, comma 2, t.u. edilizia (*infra*, punto 8);

- l'art. 40, comma 1, che introduce l'art. *170-bis* nella legge reg. Toscana n. 65 del 2014, limitatamente ai commi 1 e 5 della nuova disposizione, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost. nonché, in via subordinata, dell'art. 117, terzo comma, Cost., in ragione del loro contrasto con i principi fondamentali delle materie «protezione civile» e «governo del territorio» espressi dall'art. *94-bis*, commi 2 e 5, t.u. edilizia (*infra*, punto 9);

- l'art. 41, comma 1, che introduce l'art. *170-ter* nella legge reg. Toscana n. 65 del 2014, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost. nonché, in via subordinata, dell'art. 117, terzo comma, Cost., in ragione del suo contrasto con i principi fondamentali delle materie «protezione civile» e «governo del territorio» espressi dall'art. *94-bis*, comma 2, t.u. edilizia (*infra*, punto 10);

- l'art. 44, comma 1, che sostituisce il testo dell'art. 174 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, limitatamente alla nuova formulazione dei commi 4 e 5, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost. nonché, in via subordinata, dell'art. 117, terzo comma, Cost., in ragione del loro contrasto con i principi fondamentali delle materie «protezione civile» e «governo del territorio» espressi dall'art. 65, comma 6, t.u. edilizia (*infra*, punto 11);



- l'art. 45, comma 1, che sostituisce il testo dell'art. 181 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014 - limitatamente alla nuova formulazione del comma 2, lettere *d*), *e*), *f*), *g*) e *i*) - per violazione degli artt. 3 e 97 Cost. nonché, in via subordinata, dell'art. 117, terzo comma, Cost., in ragione del loro contrasto con i principi fondamentali delle materie «protezione civile» e «governo del territorio» espressi dall'art. 94-*bis*, commi 1 e 2, t.u. edilizia (*infra*, punto 12);

- l'art. 73, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost. nonché, in via subordinata, dell'art. 117, terzo comma, Cost., in ragione del suo contrasto con i principi fondamentali delle materie «protezione civile» e «governo del territorio» espressi dall'art. 94-*bis*, commi 1 e 2, t.u. edilizia (*infra*, punto 13);

- l'art. 46, comma 1, che modifica l'art. 182, comma 2, della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in ragione del suo contrasto con i principi fondamentali della materia «governo del territorio» espressi dagli artt. 36, comma 1, e 37, comma 4, t.u. edilizia (*infra*, punto 14);

- l'art. 51, comma 6, che inserisce la lettera *b-bis*) nell'art. 196, comma 8, della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in ragione del suo contrasto con i principi fondamentali della materia «governo del territorio» espressi dall'art. 31 t.u. edilizia (*infra*, punto 15);

- gli artt. 53, comma 3, che inserisce il comma 6-*bis*) nell'art. 200 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, e 54, comma 1, che inserisce il comma 2-*bis* nell'art. 201 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, per la medesima ragione (*infra*, punto 16);

- l'art. 66, comma 1, che inserisce il comma 2-*bis* nell'art. 2 della legge della Regione Toscana 8 febbraio 2010, n. 5 (Norme per il recupero abitativo dei sottotetti), per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in ragione del suo contrasto con i principi fondamentali della materia «governo del territorio» espressi dal «combinato disposto dell'art. 10, comma 1, lettera *c*), dell'art. 23, comma 1, lettera *a*), e dell'art. 22, comma 1, lettera *c*)» t.u. edilizia (*infra*, punto 17);

- l'art. 67, comma 2, che inserisce il comma 4-*bis* nell'art. 3 della legge reg. Toscana n. 5 del 2010, per violazione degli artt. 3 e 32 Cost., nonché - in via subordinata - dell'art. 117, terzo comma, Cost., in ragione del suo contrasto con i principi fondamentali delle materie «governo del territorio» e «tutela della salute» espressi dal decreto ministeriale 5 luglio 1975, recante «Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896 relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico sanitari principali dei locali d'abitazione» (*infra*, punto 18).

2.- È anzitutto impugnato l'art. 30, rubricato «Disposizioni per l'adeguamento alla normativa statale della disciplina sui mutamenti di destinazione d'uso senza opere. Modifiche all'articolo 134 della L. R. 65/2014», nei suoi commi 1, 4 e 5.

Il comma 1 dell'art. 30 recita: «[d]opo la lettera *e*) del comma 1 dell'art. 134 della L. R. 65/2014, è inserita la seguente: “e *bis*) i mutamenti urbanisticamente rilevanti della destinazione d'uso di immobili, o di loro parti, anche nei casi in cui non siano accompagnati dall'esecuzione di opere edilizie, ove ricadenti all'interno delle zone omogenee “A” di cui al D.M. 1444/1968 o ad esse assimilate dagli strumenti comunali di pianificazione urbanistica;”».

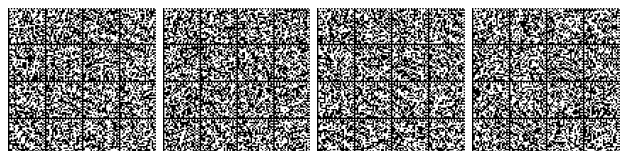
Il comma 4 dispone: «[d]opo il comma 2 dell'art. 134 della L. R. 65/2014, è inserito il seguente: “2 bis. Possono altresì essere realizzati mediante SCIA in alternativa al permesso di costruire i mutamenti urbanisticamente rilevanti della destinazione d'uso di cui al comma 1, lettera e *bis*)”».

Infine, il comma 5 prevede: «[d]opo il comma 2-*bis* dell'art. 134 della L.R. n. 65/2014, è inserito il seguente: “2-*ter*. Nei casi di cui ai commi 2 e 2-*bis*, il procedimento si svolge secondo quanto disposto dall'articolo 145, restando ferme le sanzioni penali previste dal D.P.R. 380/2001.”».

2.1.- Secondo il ricorrente, tali disposizioni violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione al principio fondamentale della materia «governo del territorio» espresso dall'art. 10, comma 1, lettera *c*), t.u. edilizia, in combinato disposto con l'art. 23 dello stesso testo unico, che disciplinano il rapporto tra permesso di costruire e la segnalazione certificata di inizio attività (di seguito: SCIA).

Le disposizioni impuginate estenderebbero infatti ai mutamenti di destinazione d'uso di immobili ricadenti all'interno delle zone omogenee “A” di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici e della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765) la possibilità di ricorrere alla SCIA in alternativa al permesso di costruire.

Tale disciplina si porrebbe in contrasto con il combinato disposto dell'art. 10, comma 1, lettera *c*), e dell'art. 23 t.u. edilizia. La prima disposizione prescrive il permesso di costruire per tale tipo di interventi, mentre la seconda consente, per gli stessi interventi, la SCIA in alternativa al permesso di costruire (cosiddetta “super SCIA”), alla condizione, tra l'altro, che l'interessato la presenti la almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori.



Le disposizioni regionali impugnate invece, nel rinviare semplicemente alla disciplina procedimentale della SCIA “ordinaria” di cui all’art. 145 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, non contemplerebbero tale termine, risultando così incompatibili con il menzionato principio fondamentale fissato dal t.u. edilizia.

2.2.- La difesa regionale ritiene che la censura sia infondata, non sussistendo alcun contrasto tra la disciplina impugnata e le disposizioni del t.u. edilizia assunte a parametro interposto.

La Regione invoca anzitutto l’art. 10, comma 2, t.u. edilizia, a tenore del quale «[l]e regioni stabiliscono con legge quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell’uso di immobili o di loro parti, sono subordinati a permesso di costruire o a segnalazione certificata di inizio attività».

Osserva inoltre che le disposizioni regionali impugnate sarebbero conformi anche all’art. 23, comma 01, t.u. edilizia, che contemplerebbe la possibilità di realizzare modifiche di destinazione d’uso mediante SCIA in alternativa al permesso di costruire.

La difesa regionale rileva, infine, che lo stesso decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222, recante «Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell’articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124» - il quale, al suo art. 3, comma 1, lettera g), numero 2), ha introdotto, inserendo il comma 01 all’art. 23 t.u. edilizia, la SCIA alternativa al permesso di costruire, o “super SCIA”, per determinati interventi - ha altresì previsto, all’art. 5, la facoltà per le Regioni di prevedere ulteriori livelli di semplificazione nella disciplina dei regimi amministrativi di loro competenza. La norma regionale impugnata sarebbe dunque «espressione della potestà che il legislatore statale ha attribuito alle Regioni di prevedere ulteriori forme di semplificazioni: la norma non muta il titolo edilizio, ma attua solo, limitatamente al momento iniziale del procedimento, una facoltà di snellimento procedurale che l’art. 5 del d.lgs. n. 222/2016 ha previsto». Il che avverrebbe in coerenza con la giurisprudenza di questa Corte, che ha ricondotto la disciplina della SCIA ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. (sono citate le sentenze n. 121 del 2014, n. 203 e n. 164 del 2012), livelli rispetto ai quali sarebbe consentito alle Regioni introdurre ulteriori semplificazioni oltre la soglia minima prescritta dalla legge statale (sono citate le sentenze n. 246 del 2018, n. 387 del 2007 e n. 248 del 2006).

2.3.- Le questioni relative ai commi 1 e 4 dell’art. 30 della legge reg. Toscana n. 69 del 2019 non sono fondate, mentre è fondata la questione relativa al comma 5.

2.3.1.- I commi 1 e 4 dell’art. 30 della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che inseriscono rispettivamente nell’art. 134 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014 la lettera *e-bis*), nel comma 1, e il nuovo comma *2-bis*, si limitano a stabilire che i mutamenti di destinazione d’uso di immobili o di loro parti, compresi nei centri storici, sono soggetti a permesso di costruire (art. 134, comma 1, lettera *e-bis*) o a SCIA «in alternativa» (art. 134, comma *2-bis*), anche nel caso in cui non siano accompagnati dall’esecuzione di opere edilizie.

Tali norme regionali sono pienamente conformi al t.u. edilizia, anche alla luce della giurisprudenza amministrativa e di legittimità che impone il permesso di costruire per i mutamenti di destinazione d’uso nei centri storici anche in assenza di opere (*ex multis*, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 20 novembre 2018, n. 6562; Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 26 giugno 2018, n. 40678).

Dal che l’infondatezza delle relative questioni.

2.3.2.- Il comma 5 dell’art. 30 della legge reg. Toscana n. 69 del 2019 si pone, invece, in contrasto con l’art. 117, terzo comma, Cost., e deve pertanto essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Tale disposizione, introducendo il comma *2-ter* nell’art. 134 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, prevede che per tutti gli interventi soggetti a SCIA alternativa al permesso di costruire, di cui ai precedenti commi 2 e *2-bis* - ivi compresi i mutamenti di destinazione d’uso senza opere nei centri storici - si applichi il procedimento stabilito per la SCIA dall’art. 145 della stessa legge reg. Toscana n. 65 del 2014, il quale non prevede l’obbligo di iniziare i lavori (ovvero, nel caso di mutamenti di destinazione senza opere, di dare effettivo avvio al mutamento d’uso) decorsi trenta giorni dalla segnalazione, come invece stabilito dall’art. 23, comma 1, t.u. edilizia.

Come più volte rilevato da questa Corte, «la definizione delle categorie di interventi edilizi a cui si collega il regime dei titoli abilitativi costituisce principio fondamentale della materia concorrente «governo del territorio», vincolando così la legislazione regionale di dettaglio» (*ex multis*, sentenze n. 68 del 2018 e n. 231 del 2016). D’altra parte, non v’è dubbio che l’obbligo di non iniziare i lavori prima di trenta giorni dalla segnalazione stabilito dall’art. 23, comma 1, t.u. edilizia, concorra a caratterizzare indefettibilmente il regime del titolo abilitativo della “super SCIA”, e costituisca anch’esso principio fondamentale della materia.



Né l'art. 5 del d.lgs. n. 222 del 2016, invocato dalla Regione, può essere interpretato nel senso di derogare a tale obbligo, il quale è espressione di un bilanciamento tra gli interessi privati e pubblici coinvolti nella disciplina e che non può essere modificato dal legislatore regionale, come riconosciuto del resto dalla stessa Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano nel documento allegato all'intesa del 29 settembre 2015, raggiunta sullo schema di decreto legislativo, poi approvato con il n. 222 del 2016.

3.- Impugnato è poi, in materia di interventi antisismici, l'art. 36, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, rubricato «Richiesta di autorizzazione per gli interventi rilevanti. Sostituzione dell'articolo 167 della L.R. 65/2014», il quale sostituisce l'art. 167 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014 con il seguente testo:

«1. Fermo restando l'obbligo dei titoli abilitativi non si possono iniziare i lavori relativi agli interventi di cui all'articolo 94-bis, comma 1, lettera a), del d.P.R. 380/2001, senza la preventiva autorizzazione della struttura regionale competente.

2. Con la richiesta di autorizzazione, da presentare allo sportello unico in via telematica, sono trasmessi: a) il progetto, debitamente firmato da un ingegnere, un architetto, un geometra o un perito edile, nei limiti delle rispettive competenze, nonché dal direttore dei lavori; b) l'asseverazione di cui all'articolo 173.

3. Il progetto trasmesso con la richiesta di autorizzazione è esauriente per planimetria, piante, prospetti e sezioni e accompagnato da una relazione tecnica, dal fascicolo dei calcoli delle strutture portanti, sia in fondazione, sia in elevazione, e dai disegni dei particolari esecutivi delle strutture.

4. La trasmissione della richiesta e del relativo progetto allegato nei modi e nei termini indicati nel presente articolo è valida anche agli effetti dell'articolo 65 del d.P.R. 380/2001, se sottoscritta dal costruttore.

5. I lavori per la realizzazione degli interventi sono diretti da un ingegnere, un architetto, un geometra o un perito edile, nei limiti delle rispettive competenze».

3.1.- Il ricorrente lamenta la «sovrapposizione della normativa regionale a quella statale», in particolare rappresentata dagli artt. 93, commi 2 e 5, 94, comma 4, e 94-bis, comma 3, t.u. edilizia; sovrapposizione che causerebbe «ambiguità e incertezza in ordine alla disciplina applicabile in concreto».

Ciò determinerebbe anzitutto il contrasto della norma impugnata con gli artt. 3 e 97 Cost.

In via subordinata, il ricorrente si duole della violazione dei principi fondamentali delle materie «protezione civile» e «governo del territorio» espressi dalle menzionate disposizioni del t.u. edilizia.

3.2.- La difesa regionale eccepisce l'inammissibilità delle censure, in quanto carenti «dei requisiti di chiarezza e completezza necessari per sollevare la questione di legittimità costituzionale».

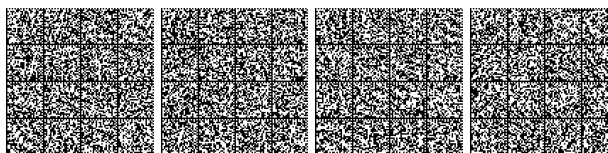
Nel merito, le censure statali sarebbero infondate. La norma regionale si limiterebbe, infatti, ad adeguare l'indicato art. 167 all'art. 93 t.u. edilizia, dopo le modifiche a questo apportate dal decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici), convertito, con modificazioni, nella legge 14 giugno 2019, n. 55, apportando «specificazioni di minimo rilievo e di natura organizzativa (quali la trasmissione in via telematica e la conseguente inutilità del doppio esemplare), senza alcuna violazione dei principi della materia posti dagli artt. 93, 94 e 94 bis» t.u. edilizia.

Né potrebbe rinvenirsi una violazione di un principio inderogabile della materia «protezione civile» nella differenza di disciplina rappresentata dall'espressa indicazione, nel comma 4 del nuovo art. 167 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, della necessaria firma anche del costruttore nella richiesta di autorizzazione per le finalità di cui all'art. 65 t.u. edilizia. Quest'ultima disposizione, sostiene la Regione resistente, del resto prevede espressamente l'indicazione del costruttore nella denuncia dei lavori per opere di conglomerato cementizio armato.

Privo di pregio, poi, sarebbe il riferimento del ricorrente al comma 2 dell'art. 94-bis t.u. edilizia, in cui si rinvia alla futura adozione delle linee guida ministeriali per l'elencazione delle categorie di opere rilevanti, di minor rilevanza o prive di rilevanza a fini sismici, stabilendo, al contempo, che le Regioni possono nel frattempo confermare le disposizioni vigenti. Il che sarebbe per l'appunto avvenuto nel caso di specie.

Il ricorrente, dunque, avrebbe citato «impropriamente la giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di applicazione distorta o ambigua della legge statale, perché la lettura della norma impugnata e delle norme statali permette di verificare agevolmente che tutti i principi posti dal legislatore statale in merito agli interventi in zone sismiche sono rispettati dalla disposizione in esame, la quale si limita a contenere specificazioni e norme di mero dettaglio, senza modificare le categorie degli interventi nelle zone sismiche, né la disciplina per essi prevista a livello nazionale».

3.3.- La censura formulata in riferimento alla violazione degli artt. 3 e 97 è inammissibile, per carenza di adeguata motivazione, mentre non è fondata quella formulata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.



3.3.1.- Come più volte rammentato da questa Corte, «l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale» (*ex plurimis*, sentenze n. 198 del 2019, n. 32 del 2017 e n. 141 del 2016). Nel caso odierno, il ricorrente non spiega in alcun modo quali sarebbero le «ambiguità e incertezze» derivanti dalla sovrapposizione delle normative, capaci di inficiare la loro intelligibilità e, pertanto, il buon andamento della pubblica amministrazione. Né l'ampia citazione della sentenza n. 107 del 2017 contenuta nel ricorso vale a colmare tale lacuna motivazionale, posto che in quel caso il ricorrente aveva chiarito quale fosse il principio fondamentale della materia rispetto al quale la norma regionale andava a sovrapporsi, e aveva concretamente individuato i rischi di elusione di tale principio derivanti da tale sovrapposizione.

Dal che l'inammissibilità delle censure formulate in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

3.3.2.- Quanto invece alla censura formulata in riferimento alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione dei principi fondamentali delle materie «protezione civile» e «governo del territorio», essa - come anticipato - non è fondata.

Occorre invero premettere che gli artt. 93, 94 e 94-*bis* t.u. edilizia sono già stati ritenuti espressivi di principi fondamentali di quelle materie (*ex multis*, sentenze n. 264 del 2019, n. 232 e n. 60 del 2017), in particolare per ciò che concerne la necessità di dare il preavviso degli interventi edilizi in zona sismica o, a seconda dei casi, di chiederne l'autorizzazione preventiva all'amministrazione regionale competente. Espressiva di un principio fondamentale è altresì la necessità per le Regioni - posta dall'art. 94-*bis* t.u. edilizia, introdotto dal d.l. n. 32 del 2019, come convertito - di rispettare le definizioni di interventi «rilevanti», «di minore rilevanza» o «privi di rilevanza» contenute al comma 1 di tale disposizione. A ciò si aggiunge l'obbligo per le Regioni, parimenti costitutivo di un principio fondamentale, di adeguare le proprie elencazioni di detti interventi alle linee guida ministeriali cui rinvia il successivo comma 2, consentendosi semplicemente alle stesse Regioni di confermare, nelle more, le elencazioni vigenti.

Tuttavia, le disposizioni regionali impugnate si limitano a introdurre norme di dettaglio, che non contraddicono i principi fondamentali posti dalla legge statale, non potendo essere considerato tale, in particolare, l'obbligo di presentare un «doppio esemplare» (art. 93, comma 2, t.u. edilizia). Né la mancata previsione, nella legge statale, della firma del costruttore sul preavviso scritto di cui all'art. 93, comma 5, t.u. edilizia può ragionevolmente essere intesa come un divieto, per la legge regionale, di prevedere un tale adempimento.

Quanto poi all'omesso riferimento, nelle disposizioni regionali, all'iscrizione all'albo del professionista responsabile degli interventi, correttamente la Regione obietta che il divieto di esercitare la professione in assenza di iscrizione all'albo è comunque imposto da altre norme dell'ordinamento statale, certamente applicabili anche ai fini della normativa impugnata.

4.- È poi impugnato l'art. 34, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, il quale inserisce nell'art. 145 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, che detta la disciplina regionale della SCIA, in riferimento al successivo art. 167, come modificato dall'appena esaminato art. 36.

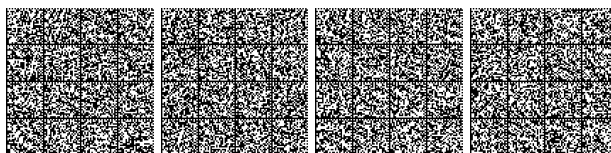
Le censure del Presidente del Consiglio dei ministri sono qui formulate meramente per relationem rispetto a quanto sostenuto nel ricorso a proposito dell'art. 36 della legge reg. Toscana n. 69 del 2019.

Esse vanno pertanto risolte nel medesimo senso della inammissibilità in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., e della non fondatezza in riferimento all'art. 117, comma terzo, Cost.

5.- Impugnato è altresì l'art. 37, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che sostituisce l'art. 168 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, rubricato «Procedimento per il rilascio dell'autorizzazione e verifiche della struttura regionale», limitatamente ai soli commi 3 e 4 del nuovo art. 168.

5.1.- Il ricorrente ritiene anche in questo caso che la disposizione si porrebbe «in sovrapposizione e in contrasto» con la normativa dettata dal t.u. edilizia; ciò che determinerebbe in via principale la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., e in via subordinata dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento ai principi fondamentali delle materie «protezione civile» e «governo del territorio».

Sotto quest'ultimo profilo, il ricorrente osserva che il comma 3 dell'art. 168 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, come modificato dalla disposizione impugnata, stabilisce che l'autorizzazione relativa a interventi in zone sismiche di cui al precedente art. 167 «è rilasciata entro sessanta giorni dalla richiesta ed è trasmessa al richiedente per via telematica». Tale disposizione risulterebbe in contrasto con quanto stabilito dall'art. 94, comma 2, t.u. edilizia, a tenore del quale, nel testo vigente al momento del ricorso, «[l]autorizzazione è rilasciata entro sessanta giorni dalla richiesta, ed entro quaranta giorni dalla stessa in riferimento ad interventi finalizzati all'installazione di reti di comunicazione elettronica a banda ultralarga, e viene comunicata al comune, subito dopo il rilascio, per i provvedimenti di sua competenza».



Inoltre, il comma 4 del novellato art. 168 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014 - stabilendo che «[g]li adempimenti di cui al presente articolo sono prescritti anche per le varianti comportanti mutamenti sostanziali alle strutture portanti che, nel corso dei lavori, si intenda apportare al progetto originario» - si porrebbe in sovrapposizione e in contrasto con l'art. 94-bis, comma 2, t.u. edilizia.

5.2.- La Regione ritiene che le censure siano infondate.

Anzitutto, quanto al nuovo comma 3 dell'art. 168 citato, essa osserva che la disposizione regionale impugnata nulla prevede quanto allo specifico procedimento relativo all'installazione di reti di comunicazione elettronica a banda ultra larga, dovendosi pertanto applicare la disposizione statale invocata nel ricorso.

Quanto al nuovo comma 4 dell'art. 168 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, la Regione eccepisce, da un lato, che esso si riferisce alle «varianti comportanti mutamenti sostanziali», mentre la norma statale invocata come parametro interposto (l'art. 94-bis, comma 2, t.u. edilizia) si riferirebbe alle varianti di carattere non sostanziale; e, dall'altro, che la norma statale riconoscerebbe comunque alle Regioni la possibilità di confermare le disposizioni vigenti sino all'emanazione delle future linee guida disciplinate dalla stessa norma statale.

5.3.- Come riferito dalla difesa regionale nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, nelle more del giudizio è entrata in vigore la legge della Regione Toscana 6 luglio 2020, n. 51 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2019), la quale, all'art. 76, comma 1, ha nuovamente modificato l'indicato art. 168.

In particolare, il vigente art. 168, comma 3, della legge reg. Toscana n. 65 del 2014 oggi recita: «[l]'autorizzazione è rilasciata entro sessanta giorni dalla richiesta, ed entro quaranta giorni dalla stessa in riferimento ad interventi finalizzati all'installazione di reti di comunicazione elettronica a banda ultra larga, ed è trasmessa per via telematica al comune e al richiedente».

La difesa regionale ha pertanto chiesto che sia dichiarata cessata la materia del contendere con riguardo al nuovo comma 3 dell'art. 168 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014.

Quanto invece alla censura relativa al nuovo comma 4 dell'art. 168 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, la difesa regionale ha osservato che la legittimità della disposizione impugnata avrebbe trovato conferma nelle linee guida ministeriali approvate nelle more del giudizio, le quali stabiliscono che «una variante si può definire non sostanziale se interviene solo su singole parti o elementi dell'opera, senza produrre concrete modifiche sui parametri che determinano il comportamento statico o dinamico della struttura nel suo complesso, quali ad esempio: il periodo fondamentale T1, il taglio alla base VR, le sollecitazioni massime (M, N, T) sugli elementi strutturali». La disposizione impugnata, ad avviso della Regione, sarebbe conforme a tale criterio delle linee guida.

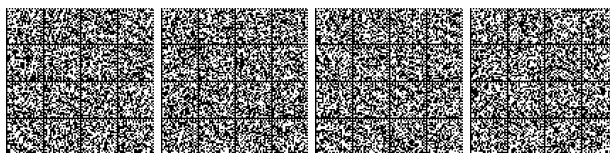
5.4.- Le censure formulate avverso l'art. 37 della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., sono inammissibili, in ragione della loro assoluta genericità.

Sono invece fondate quelle formulate in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost. in riferimento ai principi fondamentali nelle materie «protezione civile» e «governo del territorio», espressi dagli artt. 94, comma 2, e 94-bis, comma 2, t.u. edilizia.

5.4.1.- Quanto al nuovo comma 3 dell'art. 168 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, come modificato dall'indicato art. 37, va infatti subito rilevato che lo *ius superveniens* introdotto con la legge reg. Toscana n. 51 del 2020, pur avendo natura chiaramente satisfattiva delle censure del ricorrente, non può condurre alla cessazione della materia del contendere. La difesa regionale infatti, interpellata a tal proposito in udienza, non è stata in grado di fornire elementi che facciano ritenere che la norma regionale originariamente impugnata non abbia avuto nel frattempo applicazione.

Inoltre, la mancata previsione - da parte della disposizione nella sua versione in questa sede impugnata (poi spontaneamente modificata dalla Regione) - di un termine differenziato, e più breve di quello ordinario, per gli interventi finalizzati all'installazione di reti di comunicazioni elettronica a banda larga (evidentemente in un'ottica di favor per questi ultimi interventi, considerati strategici dal legislatore statale) si poneva, in effetti, in contrasto con una disposizione statale - il comma 2 dell'art. 94 t.u. edilizia - costituente parte integrante del principio fondamentale della necessaria autorizzazione preventiva per gli interventi rilevanti in zona sismica, espresso dal comma 1 dello stesso art. 94. La normativa statale stabilisce infatti doveri procedurali in capo all'amministrazione regionale che rappresentano essi stessi il punto di equilibrio di un bilanciamento tra tutti i molteplici interessi in gioco, che non può essere modificato dal legislatore regionale.

5.4.2.- Quanto al nuovo comma 4 dell'art. 168 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, l'esclusivo riferimento compiuto dalla disciplina censurata ai mutamenti sostanziali concernenti le «strutture portanti» degli edifici non risulta conforme ai criteri, assai più articolati e complessi, indicati dall'art. 94-bis, comma 1, t.u. edilizia per distinguere tra interventi «rilevanti», «di minore rilevanza» e «privi di rilevanza».



Le linee guida ministeriali nel frattempo adottate confermano, in effetti, che il criterio rilevante per il legislatore statale non è semplicemente quello dell'attinenza della variazione progettuale alle sole strutture portanti dell'opera, bensì quello dell'incidenza su una molteplicità di ulteriori parametri rilevanti ai fini della tutela dell'incolumità pubblica in caso di eventi sismici. Tali parametri, lungi dall'essere stati introdotti per la prima volta dalle citate linee guida ministeriali, ben potevano già desumersi dal combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'art. 94-bis t.u. edilizia.

Come già affermato in un caso analogo da questa Corte, non sembra dunque esservi «coincidenza fra il criterio di differenziazione degli interventi adottato dal legislatore statale, che si fonda sull'idoneità degli stessi ad arrecare nocumento all'incolumità pubblica, e quello adottato dal legislatore regionale, basato sull'incidenza del progetto sugli elementi strutturali della costruzione» (sentenza n. 264 del 2019).

Pertanto, se è vero - come osservato dalla difesa regionale - che l'art. 94-bis, comma 2, t.u. edilizia autorizza le Regioni a «confermare le disposizioni vigenti» nelle more dell'adozione delle linee guida ministeriali, è anche vero che tale clausola non può essere intesa come legittimante le Regioni ad adottare normative incompatibili con i principi fondamentali desumibili dallo stesso art. 94-bis a tutela della sicurezza pubblica in caso di eventi sismici, come - segnatamente - la dispensa dall'obbligo di autorizzazione di tutte indistintamente le varianti non comportanti mutamenti alle strutture portanti degli edifici.

6.- È poi impugnato l'art. 38, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che sostituisce l'art. 169 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, rubricato «Deposito dei progetti relativi ad interventi di minore rilevanza», limitatamente ai commi 1, 2, lettera a), 4 e 5 di tale nuovo art. 169.

6.1.- Il ricorrente ritiene, anche in questo caso, che la disposizione si porrebbe «in sovrapposizione e in contrasto» con la normativa dettata dal t.u. edilizia; ciò che determinerebbe in via principale la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., e in via subordinata dell'art. 117, terzo comma, Cost. in riferimento ai principi fondamentali delle materie «protezione civile» e «governo del territorio».

Sotto quest'ultimo profilo, l'Avvocatura generale dello Stato osserva che la nuova disposizione ha una formulazione sostanzialmente identica a quella di cui all'art. 167 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, come novellato dal già esaminato art. 36 della legge regionale impugnata, esponendosi così alle medesime censure di illegittimità costituzionale.

6.2.- La difesa regionale eccepisce l'inammissibilità di tutte le censure perché generiche e prive di requisiti minimi di chiarezza e completezza, sì da risultare incomprensibile. Nel merito, sostiene la loro infondatezza, non sussistendo alcun contrasto con la normativa statale invocata in relazione alle doglianze relative al già esaminato art. 36 della legge regionale impugnata.

6.3.- L'eccezione di inammissibilità formulata dalla difesa regionale è fondata in relazione a tutti i parametri invocati, non avendo il ricorso indicato in alcun modo sotto quali specifici profili la disposizione impugnata risulti contrastare con le norme del t.u. edilizia, qui invocate meramente per relationem a sostegno della richiamata censura relativa al menzionato art. 36.

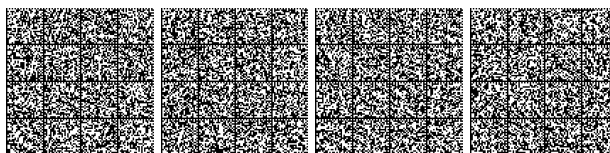
7.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, poi l'art. 34, comma 2, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che, nel novellare l'art. 145 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, vi aggiunge un comma 2-bis, il quale richiama il successivo art. 169, come modificato dall'appena esaminato art. 38 della stessa legge reg. Toscana n. 69 del 2019. Nell'effettuare tale richiamo, la disposizione si esporrebbe, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, alle medesime censure formulate nei confronti dell'art. 38.

Dal momento che, come appena chiarito, le censure formulate nei confronti dell'art. 38 devono ritenersi inammissibili, la dichiarazione di inammissibilità non può che estendersi anche alle censure - meramente ancillari - formulate nei confronti dell'art. 34, comma 2, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019 ora all'esame.

8.- È poi impugnato l'art. 39, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che sostituisce l'art. 170 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, dedicato alle modalità di svolgimento delle verifiche da parte della struttura regionale relativamente ai progetti soggetti a deposito per gli interventi di «minore rilevanza» di cui all'art. 94-bis, comma 1, lettera b), t.u. edilizia.

8.1.- Secondo la difesa statale, tale disposizione risulterebbe «in sovrapposizione e in contrasto» con l'art. 94-bis t.u. edilizia, e in particolare con il suo comma 2, violando così gli artt. 3, 97 e - in via subordinata - 117, terzo comma, Cost.

8.2.- La Regione eccepisce l'inammissibilità delle censure per genericità e difetto di chiarezza. Nel merito, esse sarebbero comunque infondate, non risultando alcun contrasto tra la disposizione regionale e il parametro interposto invocato.



8.3.- Le censure sono inammissibili per difetto assoluto di motivazione, non avendo il ricorso chiarito in alcun modo in che cosa consista il lamentato contrasto tra la disposizione regionale - che disciplina un procedimento - e la norma statale invocata quale parametro interposto, che fissa i criteri sostanziali per la definizione degli interventi «di minore rilevanza».

9.- È impugnato, ancora, l'art. 40, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che introduce un nuovo art. 170-*bis* nella legge reg. Toscana n. 65 del 2014.

In particolare, oggetto di censure è anzitutto il comma 1 di tale art. 170-*bis*, che disciplina il procedimento attraverso il quale la Regione dovrà individuare, sentito il Comitato tecnico scientifico per il rischio sismico di cui all'art. 3-*bis* della legge della Regione Toscana 16 ottobre 2009, n. 58 (Norme in materia di prevenzione e riduzione del rischio sismico), gli «interventi strutturali privi di rilevanza» nei riguardi della pubblica incolumità di cui all'art. 94-*bis*, comma 1, lettera c), t.u. edilizia, così come «elencati dal regolamento di cui all'art. 181» della legge reg. Toscana n. 65 del 2014.

In secondo luogo, il comma 5 dell'art. 170-*bis* della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, come introdotto dalla disposizione impugnata, dispone che «[i] progetti al comma 1 non sono assoggettati a controllo».

9.1.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, il comma 1 dell'art. 170-*bis* della legge reg. Toscana n. 65 del 2014 si porrebbe «in sovrapposizione e in contrasto» con l'art. 94-*bis*, comma 2, t.u. edilizia, mentre il comma 5 della medesima disposizione sarebbe incompatibile con l'art. 94-*bis*, comma 5, t.u. edilizia, il quale prevede che anche per gli interventi indicati come «di minore rilevanza» ovvero «privi di rilevanza» nei riguardi della pubblica incolumità «le regioni possono istituire controlli anche con modalità a campione». Ciò determinerebbe il contrasto della disposizione impugnata con gli artt. 3 e 97 Cost. nonché, in via subordinata, con l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione alle materie «protezione civile» e «governo del territorio».

9.2.- Secondo la difesa regionale, il comma 1 sarebbe invece conforme alla legislazione statale, dal momento che il regolamento di cui all'art. 181 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014 - cui la disposizione impugnata rinvia - sarebbe comunque emanato in conformità con le linee guida nazionali.

Quanto al comma 5, neppure sussisterebbe alcun contrasto, dal momento che l'art. 94-*bis*, comma 5, t.u. edilizia dispone che le Regioni «possono» istituire controlli anche a campioni, ma non sarebbero tenute a farlo: si tratterebbe dunque di «una facoltà che rende legittima anche l'esclusione del controllo stesso».

9.3.- Nelle more del giudizio, come sottolineato dalla difesa regionale nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, l'art. 77, comma 1, della legge reg. Toscana n. 51 del 2020 ha modificato l'art. 181 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014.

L'indicato art. 181, come già modificato dall'art. 45 della legge reg. Toscana n. 69 del 2019 (oggetto di separata censura: *infra*, punto 12), disciplina i «regolamenti aventi ad oggetto le modalità di effettuazione e svolgimento dei compiti di vigilanza e di verifica sulla realizzazione delle opere e delle costruzioni» interessati dalla normativa antisismica. Le modifiche apportate alla disposizione ad opera dello *ius superveniens* - rappresentato dall'art. 77 della citata legge reg. Toscana n. 51 del 2020 - indicano ora espressamente che i regolamenti ivi disciplinati sono tenuti a individuare sia le varianti non sostanziali ai progetti già autorizzati e depositati, ai sensi dell'art. 170-*ter*, sia - per ciò che rileva rispetto alla censura ora all'esame - gli interventi privi di rilevanza nei riguardi della pubblica incolumità di cui all'art. 170-*bis* «nel rispetto delle linee guida emanate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di cui all'art. 94-*bis*, comma 2», t.u. edilizia.

Lo *ius superveniens* dunque, richiamando espressamente le linee guida previste dall'art. 94-*bis*, comma 2, t.u. edilizia - a loro volta adottate d'intesa con la Conferenza unificata Stato e Regioni - quale criterio cui i regolamenti regionali in materia debbono attenersi, ha evidente carattere soddisfacente rispetto alle censure statali.

Dal momento che la difesa regionale ha affermato in udienza che i regolamenti previsti dall'art. 181 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, nella versione in origine modificata dalla legge regionale impugnata, non sono stati mai adottati, e che la difesa statale non ha contestato tale affermazione, deve concludersi che la versione impugnata dell'art. 181, ora modificata dalla Regione in senso soddisfacente per lo Stato, non ha mai trovato applicazione.

Va dunque dichiarata la cessazione della materia del contendere relativamente alle censure concernenti l'art. 40 della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, nella parte in cui introduce il comma 1 dell'art. 170-*bis* della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri esclusivamente in quanto richiamante l'art. 181 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, che è ora certamente conforme alle previsioni della legge statale.

9.4.- Quanto invece alle censure concernenti l'art. 40, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, nella parte in cui introduce il comma 5 dell'art. 170-*bis* della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, debbono essere dichiarate inammissibili quelle formulate in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., in ragione della loro assoluta genericità; mentre è fondata quella formulata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione all'art. 94-*bis*, comma 5, t.u. edilizia.



È vero, infatti, che tale disposizione statale - assunta qui come parametro interposto espressivo di un principio fondamentale nella materia «governo del territorio» - stabilisce soltanto che le Regioni «possono» istituire controlli, anche con modalità a campione, rispetto agli interventi «di minore rilevanza» e «privi di rilevanza» per la pubblica incolumità. Tuttavia, la radicale previsione, da parte della disposizione regionale impugnata, che i progetti relativi agli interventi strutturali privi di rilevanza per la pubblica incolumità «non sono assoggettati a controllo» finisce per escludere a priori qualsiasi possibilità di verifica da parte dell'amministrazione della conformità degli interventi al progetto e - quindi - per offrire carta bianca al privato che intenda illegittimamente discostarsene, mentre la disposizione statale è ragionevolmente da intendersi come autorizzativa di forme di controllo regionale semplicemente a campione, ferma restando la doverosità - in linea di principio - dei controlli medesimi.

10.- È poi impugnato l'art. 41, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che introduce l'art. 170-ter (rubricato «Varianti non sostanziali al progetto, realizzate in corso d'opera») nella legge reg. Toscana n. 65 del 2014.

10.1.- Anche qui il Presidente del Consiglio dei ministri si limita ad affermare che tale disposizione si porrebbe «in sovrapposizione e in contrasto» con l'art. 94-bis, comma 2, t.u. edilizia, e violerebbe pertanto gli artt. 3, 97 e - in via subordinata - 117, terzo comma, Cost.

10.2.- La difesa regionale ritiene infondate tali censure, negando che sussista alcuna violazione della disciplina statale.

10.3.- Dal momento che l'unico plausibile motivo di contrasto tra la disposizione impugnata e quella individuata come parametro interposto dalla difesa statale consiste nel rinvio, operato dal nuovo art. 170-ter della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, all'art. 181 della medesima legge regionale, come modificato dall'art. 45 della legge reg. Toscana n. 69 del 2019 (oggetto quest'ultimo di distinte censure: *infra*, punto 12), anche in questo caso - non essendo stato emanato nelle more alcun regolamento regionale in attuazione dell'art. 181, che dunque non ha trovato attuazione nella formulazione in questa sede impugnata - si deve ritenere che la modifica dello stesso art. 181 di cui si è detto poc'anzi abbia effetto soddisfacente rispetto alle pretese del ricorrente, e che debba pertanto essere dichiarata la cessazione della materia del contendere, per le medesime ragioni già evidenziate a proposito dei profili di censura concernenti l'art. 40 della legge reg. Toscana n. 69 del 2019 (*supra*, punto 9.3).

11.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna poi l'art. 44, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che sostituisce l'art. 174 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, che disciplina la realizzazione dei lavori rispetto a opere e costruzioni in zone soggette a rischio sismico. In particolare, oggetto delle censure sono i commi 4 e 5 del nuovo art. 174.

Il comma 4 del nuovo art. 174 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014 dispone: «[a] struttura ultimata e, comunque, entro sessanta giorni dal termine dei lavori, il direttore dei lavori trasmette allo sportello unico la relazione di cui all'art. 65 del D.P.R. 380/2001, fermo restando quanto previsto dall'art. 170-bis per gli interventi privi di rilevanza».

Il comma 5 della medesima disposizione, dal canto suo, prevede: «[l]a relazione di cui al comma 4 è trasmessa allo sportello unico, unitamente ai certificati sui materiali di cui all'art. 65 del D.P.R. 380/2011 e al giornale dei lavori strutturali».

11.1.- Secondo il ricorrente, la disciplina degli indicati due commi, come sostituita dall'art. 44 impugnato, si porrebbe «in sovrapposizione e in contrasto» con l'art. 65, comma 6, t.u. edilizia, e violerebbe dunque gli artt. 3, 97 e - in via subordinata - 117, terzo comma, Cost.

11.2.- Secondo la difesa regionale, le censure sarebbero inammissibili in quanto generiche e prive della necessaria chiarezza. Nel merito, esse sarebbero infondate, in ragione dell'espresso richiamo contenuto nelle medesime alla disciplina di cui all'art. 65 t.u. edilizia.

11.3.- Le censure formulate in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. devono essere dichiarate inammissibili in ragione della loro assoluta genericità.

Sono invece fondate le censure formulate a proposito dei nuovi commi 4 e 5 dell'art. 174 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, come sostituito dall'art. 44 della legge impugnata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Il nuovo comma 4 del menzionato art. 174, disponendo l'obbligo di trasmissione da parte del direttore dei lavori della sola «relazione di cui all'art. 65 del D.P.R. 380/2011», omette di precisare che l'obbligo si deve estendere anche ai documenti e informazioni che l'art. 65, comma 6, t.u. edilizia elenca alle lettere da a) a c), disponendo il loro deposito quali allegati alla relazione stessa. Tale omissione non è sanata dal successivo comma 5 dello stesso art. 174, che - menzionando espressamente i soli «certificati sui materiali di cui all'art. 65 del D.P.R. 380/2011» e il «giornale dei lavori strutturali» - fornisce anzi un'indicazione incompleta della documentazione da trasmettere allo sportello unico, e comunque non esattamente coincidente con quella prescritta dalla norma statale, la quale deve ritenersi enunciare - *in parte qua* - principi fondamentali nella materia della protezione civile, in ragione della funzionalità delle prescrizioni in parola alla tutela dell'incolumità pubblica, che potrebbe risultare compromessa dall'impiego di determinate tecniche e materiali edilizi, e che deve essere garantita in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale (*ex multis*, sentenza n. 232 del 2017).



12.- È poi impugnato l'art. 45, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che sostituisce il già citato art. 181 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014 - limitatamente alla nuova formulazione del comma 2, lettere *d), e), f), g) e i)* -, che disciplina i regolamenti regionali aventi ad oggetto le modalità di effettuazione e svolgimento dei compiti di vigilanza e verifica sulla realizzazione delle opere e delle costruzioni in zone soggette a rischio sismico.

Come più volte rilevato, la ragione essenziale di tale impugnazione appare essere il mancato richiamo, da parte della disposizione impugnata, delle linee guida emanate dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con la Conferenza unificata Stato e Regioni, di cui all'art. 94-*bis*, comma 2, t.u. edilizia.

Il testo dell'art. 181 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014 è stato, tuttavia, nuovamente emendato dalla legge reg. Toscana n. 51 del 2020, che contiene ora l'espressa indicazione del necessario rispetto, da parte dell'emanando regolamento regionale, delle indicazioni contenute nelle linee guida medesime. Tale *ius superveniens* ha certamente carattere soddisfacente delle doglianze statali; di talché, non essendo stato emanato nelle more alcun regolamento regionale in attuazione dell'art. 181, e non avendo dunque la disposizione regionale trovato attuazione nella formulazione in questa sede impugnata (*supra*, punto 9.3), deve essere dichiarata cessata la materia del contendere anche relativamente alle censure in esame.

13.- Impugnato è anche l'art. 73 della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, il quale, al comma 1, detta una disciplina transitoria per le istanze di autorizzazione per l'inizio lavori nelle zone sismiche e di quelle di preavviso per l'inizio dei lavori nelle zone a bassa sismicità, stabilendo che a tali istanze, presentate prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 32 del 2019, come convertito, «continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti al momento della presentazione dell'istanza», chiarendo altresì che «[i] relativi procedimenti sono conclusi secondo tali disposizioni».

13.1.- Secondo la difesa statale, la norma impugnata si porrebbe «in sovrapposizione e in contrasto» con l'art. 94-*bis*, commi 1 e 2, t.u. edilizia, con conseguente violazione degli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost.

13.2.- Secondo la difesa regionale, le censure sarebbero inammissibili in quanto generiche e prive dei requisiti minimi di chiarezza; e comunque infondate nel merito, non sussistendo alcuna disposizione di principio nell'art. 94-*bis* t.u. edilizia che vieti previsioni come quella censurata, la quale si limiterebbe a disciplinare procedimenti gestiti dagli uffici regionali, «dando certezza alle situazioni giuridiche sorte e pendenti e all'affidamento dei soggetti interessati che hanno presentato l'istanza».

13.3.- Le censure formulate in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. sono inammissibili in ragione della loro assoluta genericità.

Pur a fronte della laconicità del ricorso statale, deve invece ritenersi fondata la censura formulata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

La norma regionale, in sostanza, regola l'applicabilità della nuova disciplina statale agli interventi in zona sismica di cui all'art. 94-*bis* t.u. edilizia, distinguendo i procedimenti già avviati alla data di entrata in vigore del d.l. n. 32 del 2019 da quelli ancora da avviare, stabilendo che per i primi valgono le disposizioni regionali previgenti, attuative della disciplina del t.u. edilizia previgente. In questo modo, il legislatore regionale toscano ha preteso di graduare, sia pur indirettamente, l'immediata entrata in vigore di norme statali contenenti (nuovi) principi fondamentali delle materie «protezione civile» e «governo del territorio», ricorrendo all'inserimento di norme intertemporali che il legislatore statale ha scelto di non inserire.

Una tale facoltà di graduazione dell'immediata vigenza di norme statali contenenti principi fondamentali in materie di competenza concorrente - peraltro in difformità dal principio generale *tempus regit actum*, che impone alle pubbliche amministrazioni di tener conto, ai fini dell'adozione del provvedimento finale, anche delle norme sopravvenute nel corso del procedimento - esorbita evidentemente dalle competenze regionali.

14.- Il Presidente del Consiglio dei Ministri impugna poi l'art. 46, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che sostituisce il comma 2 dell'art. 182 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, il quale disciplina la procedura per l'accertamento di conformità in sanatoria per interventi in zone sismiche, rinviando, mediante il richiamo al precedente comma 1, alla disciplina generale dell'accertamento di conformità di cui all'art. 209 della stessa legge regionale.

14.1.- Secondo il ricorrente, la disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione alla materia «governo del territorio». Essa infatti, lungi dall'adeguare la normativa regionale a quella statale, come indicato nella rubrica, sembrerebbe in realtà «introdurre un titolo in sanatoria non contemplato dalla legislazione statale», dal momento che la SCIA in sanatoria non sarebbe ammissibile nelle ipotesi di cui all'art. 23, comma 1, t.u. edilizia, stante il disposto di cui all'art. 36, comma 1, che prevede, per tali ipotesi, il permesso di costruire in sanatoria, mentre sarebbe ammessa nei soli casi previsti dall'art. 37 del medesimo testo unico.



Il ricorrente aggiunge che la disposizione censurata contrasterebbe con «il principio della “doppia conformità” dal momento che la disciplina regionale non sembra prevedere il rispetto anche della normativa sismica sia al momento della realizzazione dell’intervento, sia al momento della presentazione della domanda».

14.2.- La difesa regionale ritiene infondate tali censure.

La norma impugnata non avrebbe introdotto un titolo edilizio in sanatoria non contemplato dalla legge statale, come sostenuto dal ricorrente, posto che la SCIA in sanatoria è espressamente prevista dall’art. 37 t.u. edilizia sia per le opere compiute (comma 4), sia per quelle in corso di esecuzione (comma 5). La stessa SCIA in sanatoria sarebbe, poi, contemplata nella Tabella A allegata al già citato d.lgs. n. 222 del 2016, al punto n. 41 della Sezione II - Edilizia. L’istituto in questione troverebbe, poi, conferma nella prassi giurisprudenziale (è citata Consiglio Stato, sezione quinta, sentenza 31 marzo 2014, n. 1534).

Né potrebbe sostenersi che la disciplina regionale impugnata sia contraria al principio della “doppia conformità”. L’art. 182, comma 1, della legge reg. Toscana n. 65 del 2014 farebbe infatti riferimento all’art. 209 della stessa legge regionale, in cui il duplice accertamento di conformità sarebbe preteso per tutti gli interventi, compresi quelli in zone sismiche.

14.3.- La censura è fondata, per l’assorbente ragione del contrasto della disposizione impugnata con il principio della “doppia conformità” degli interventi oggetto di SCIA in sanatoria.

Questa Corte ha già avuto occasione di precisare che la regola della doppia conformità vale anche per la normativa antisismica, costituendo, per gli interventi in zona sismica, un principio fondamentale delle materie «governo del territorio» e «protezione civile» (sentenza n. 101 del 2013, nonché - con riferimento alla portata generale del principio nella materia del governo del territorio - sentenza n. 290 del 2019).

Nel caso ora in esame, l’art. 46 sostituisce il comma 2 dell’art. 182 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, dettando la seguente disposizione: «[n]ei casi di cui al comma 1, la struttura regionale competente rilascia l’autorizzazione in sanatoria oppure l’attestato di avvenuto deposito in sanatoria entro sessanta giorni dalla data di trasmissione della relativa istanza. Oltre che al soggetto interessato, la struttura regionale competente trasmette tali atti al comune ai fini del rilascio dei titoli in sanatoria o ai fini delle verifiche di propria competenza nel caso di SCIA in sanatoria, fermo restando quanto previsto al comma 3».

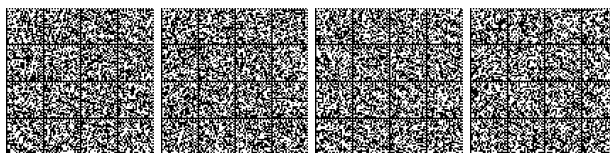
Il comma 1 dell’art. 182, cui la disposizione impugnata rinvia, dopo aver richiamato la disciplina generale sull’accertamento di conformità operato ai sensi dell’art. 209 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, chiarisce che gli interventi in zone sismiche realizzati in assenza di autorizzazione e per i quali l’interessato formuli richiesta di autorizzazione in sanatoria ovvero istanza di deposito in sanatoria devono «risultare conformi alla normativa tecnica», ossia alla normativa antisismica, senza espressamente stabilire anche in riferimento a tale normativa la necessità della cosiddetta “doppia conformità”, tanto al momento della realizzazione dell’intervento, quanto a quello della presentazione della domanda.

Dal combinato disposto dei commi 1 e 2 dell’art. 182 deriva dunque una situazione di incertezza, per il destinatario della norma, se la conformità alla normativa tecnica debba intendersi quale “doppia conformità”, come inderogabilmente richiesto dalla legislazione statale, ovvero quale mera conformità al momento della presentazione della domanda. Tale incertezza non può ritenersi eliminata, come sostiene la difesa regionale, dalla norma generale di cui all’art. 209 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, che prevede espressamente la doppia conformità, costituendo la disposizione di cui all’art. 182 *lex specialis* rispetto al successivo art. 209.

Ne consegue l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., della disposizione impugnata.

15.- È poi impugnato l’art. 51, comma 6, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che inserisce la lettera *b-bis* nell’art. 196, comma 8, della legge reg. Toscana n. 65 del 2014.

Il menzionato art. 196 disciplina le conseguenze sanzionatorie degli interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali. Il suo comma 8 stabilisce che non si applicano le disposizioni di cui ai precedenti commi 3, 4 e 5 (relativi, in particolare, alla sanzione dell’acquisizione gratuita al patrimonio del comune del bene e dell’area di sedime interessati dall’abuso, nel caso di mancata demolizione e mancato ripristino dello stato dei luoghi nel termine di novanta giorni dalla relativa ingiunzione da parte del proprietario e del responsabile dell’abuso) in una serie di ipotesi tra le quali figura oggi, in seguito all’inserimento della nuova lettera *b-bis*), quella dei «mutamenti urbanisticamente rilevanti della destinazione d’uso di immobili, non accompagnati dall’esecuzione di opere edilizie, ove ricadenti all’interno delle zone omogenee “A” di cui al D. M. 1444/1968 o ad esse assimilate dagli strumenti comunali di pianificazione urbanistica».



15.1.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la nuova previsione si porrebbe in contrasto con l'art. 31 t.u. edilizia, che stabilirebbe principi fondamentali in materia di governo del territorio, risultando così incompatibile con l'art. 117, terzo comma, Cost.

15.2.- Secondo la difesa regionale, la doglianza sarebbe infondata, non sussistendo alcun contrasto con l'art. 31 t.u. edilizia: la disposizione regionale, anzi, attuerebbe i principi fissati dalla legislazione statale in relazione ai mutamenti urbanisticamente rilevanti della destinazione d'uso degli immobili nei centri storici, quando tali mutamenti non siano accompagnati da opere. Non essendovi opere realizzate, infatti, non vi sarebbe alcunché da demolire, ma un mero uso abusivo, che può essere semplicemente oggetto di un ordine di cessazione, secondo quanto previsto dal nuovo comma 2-bis dell'art. 196 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, parimenti introdotto dalla legge reg. Toscana n. 69 del 2019, ma non impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri.

15.3.- La censura non è fondata.

L'art. 31 t.u. edilizia, invocato nel ricorso quale parametro interposto, si riferisce infatti soltanto a interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, o in totale difformità rispetto ad esso, che comportano la realizzazione di un organismo edilizio integralmente diverso da quello oggetto del permesso, ovvero l'esecuzione di volumi edilizi oltre i limiti indicati nel progetto che dia vita a un organismo edilizio (o parte di esso) autonomamente utilizzabile: ipotesi ben distinte da quelle della mera modificazione dell'uso senza opere edilizie di un'unità immobiliare, cui si riferisce la disposizione regionale impugnata.

Non sussiste dunque alcun contrasto tra quest'ultima e l'invocato parametro interposto.

16.- Sono poi congiuntamente impugnati l'art. 53, comma 3, e 54, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019.

Il primo inserisce il comma 6-bis nell'art. 200 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, che detta la disciplina sanzionatoria per gli interventi compiuti in assenza di SCIA o in difformità da essa. Il nuovo comma 6-bis dispone, in particolare, che nel caso di mutamenti urbanisticamente rilevanti della destinazione d'uso eseguiti senza opere edilizie, «in assenza o in difformità dalla SCIA e in difformità dalle norme urbanistiche o dalle prescrizioni degli strumenti della pianificazione urbanistica comunali, oppure della disciplina di cui all'articolo 98, il comune ordina la cessazione dell'utilizzazione difforme dell'immobile, disponendo che questa avvenga entro il termine massimo di sei mesi».

La seconda disposizione impugnata inserisce invece il comma 2-bis nell'art. 201 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, che disciplina gli interventi di attività edilizia libera realizzati in difformità dalle norme urbanistiche e dalle prescrizioni degli strumenti urbanistici dei Comuni. Il nuovo comma 2-bis stabilisce, in particolare, che «[n]el caso dei mutamenti della destinazione d'uso di immobili, o di loro parti, eseguiti all'interno della stessa categoria funzionale, in assenza di opere edilizie, in difformità dalle norme urbanistiche o dalle prescrizioni degli strumenti della pianificazione urbanistica comunali, oppure dalla disciplina di cui all'art. 98, il comune ordina la cessazione dell'utilizzazione difforme dell'immobile, disponendo che questa avvenga entro il termine massimo di sei mesi».

16.1.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, le due disposizioni si porrebbero in contrasto con la già esaminata norma di principio nella materia «governo del territorio» di cui all'art. 31, comma 2, t.u. edilizia, che dispone l'acquisizione gratuita al patrimonio del Comune del bene e dell'area di sedime, nel caso in cui il responsabile dell'abuso non provveda alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi nel termine di novanta giorni dall'ingiunzione.

16.2.- Secondo la difesa regionale, le censure sarebbero infondate, dal momento che le disposizioni impugnate sarebbero in realtà conformi alla disciplina dettata dall'art. 37 t.u. edilizia, che non prevede l'acquisizione del bene e dell'area di sedime al patrimonio del comune per gli interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla SCIA.

16.3.- Le censure non sono fondate, in ragione dell'insussistenza di alcun contrasto tra le disposizioni impugnate e il parametro interposto invocato dalla difesa statale (l'art. 31 t.u. edilizia), per le medesime ragioni già illustrate a proposito della questione relativa all'art. 51, comma 6, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019 (*supra*, punto 15.3.).

17.- È poi impugnato l'art. 66, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che inserisce il comma 2-bis nell'art. 2 della legge della Regione Toscana 8 febbraio 2015, n. 5 (Norme per il recupero abitativo dei sottotetti), con specifico riferimento all'ipotesi di cui alla lettera b) della nuova disposizione.

Il nuovo comma 2-bis dispone che «[q]ualora consentita dagli strumenti urbanistici comunali, la destinazione d'uso residenziale può essere conseguita anche contestualmente alla realizzazione degli interventi di cui alla presente legge, fermo restando quanto previsto all'articolo 3, comma 4 bis. In tal caso gli interventi diretti al recupero dei sottotetti sono soggetti: a) a permesso di costruire ai sensi dall'articolo 134, comma 1, lettera e bis), della L. R. 65/2014, fermo restando quanto disposto dall'articolo 134, comma 2-bis, della medesima legge regionale, ove ricadenti all'interno delle zone omogenee "A" di cui al D. M. 1444/1968 lavori pubblici o ad esse assimilate dagli strumenti comunali di pianificazione urbanistica; b) a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) nei casi diversi da quelli di cui alla lettera a)».



17.1.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la prima disposizione contrasterebbe con «il combinato disposto dell'art. 10, comma 1, lettera *c*), dell'art. 23, comma 1, lettera *a*), e dell'art. 22, comma 1, lettera *c*)», t.u. edilizia, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «governo del territorio». Ciò in quanto gli interventi diretti al recupero dei sottotetti sarebbero inquadrabili nella categoria degli interventi di ristrutturazione edilizia.

17.2.- Secondo la difesa regionale, la censura sarebbe infondata. Gli interventi di recupero dei sottotetti rientrerebbero tra gli interventi di ristrutturazione cosiddetta “leggera”, assoggettabili alla SCIA “ordinaria” di cui all'art. 22 t.u. edilizia, che comprenderebbe «quelle attività edilizie di ristrutturazione che non alterano la sagoma dell'edificio qualora sottoposto a vincolo ai sensi del D. Lgs. n. 42/2004». La legge reg. Toscana n. 5 del 2010 avrebbe pertanto disciplinato gli interventi ammissibili per il recupero dei sottotetti in modo da ritenerli riconducibili alla ristrutturazione edilizia “leggera” di cui all'art. 135, comma 2, lettera *d*), della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, come confermato dalla previsione che non è ammessa modifica della sagoma (art. 1, comma 2, della legge reg. Toscana n. 5 del 2010), né alcuna modificazione delle altezze di colmo e di gronda delle superfici o delle linee di pendenza delle falde, né, infine, alcun aumento delle unità immobiliari esistenti (art. 3, comma 3 e 4, della legge reg. Toscana n. 5 del 2010). Proprio per tali ragioni, questi interventi sarebbero stati già soggetti a mera SCIA “ordinaria” (art. 2, comma 2, della legge reg. Toscana n. 5 del 2010).

17.3.- La censura non è fondata.

La norma regionale impugnata, in sostanza, consente che, per il tramite degli interventi di recupero abitativo dei sottotetti e contestualmente a tali interventi, si possa far transitare - mediante SCIA “ordinaria” - l'unità immobiliare (cui il sottotetto accede) alla categoria funzionale «residenziale». La stessa norma regionale precisa che ciò non può avvenire nei centri storici, per i quali essa impone il permesso di costruire o la “super SCIA”, secondo quanto stabilito dal t.u. edilizia.

Ora, l'art. 10, comma 2, t.u. edilizia consente alle Regioni di stabilire «con legge quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, sono subordinati a permesso di costruire o a segnalazione certificata di inizio attività»; e ciò fermo il vincolo, stabilito dall'art. 10, comma 1, t.u. edilizia, della necessità del permesso (tra l'altro) per i mutamenti di destinazione d'uso nei centri storici (permesso eventualmente sostituibile con la “super SCIA”, ex art. 23, comma 01, lettera *a*, dello stesso testo unico).

La Regione ha fatto uso di tale facoltà. La norma regionale impugnata, dopo aver richiesto il permesso o la “super SCIA” per gli interventi di recupero dei sottotetti da cui possa originare il mutamento di destinazione d'uso per immobili siti nei centri storici, ha stabilito che per gli immobili esterni ai centri storici è sufficiente la SCIA “ordinaria”. Il che, in assenza di alterazioni dell'edificio originario tali da costituire interventi di ristrutturazione “pesante”, non appare in contrasto con alcun principio fondamentale stabilito dal t.u. edilizia.

18.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, infine, l'art. 67, comma 2, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che introduce il comma 4-*bis* dell'art. 3 della legge reg. Toscana n. 5 del 2010, il quale dispone che «[l]e superfici dei locali sottotetto derivanti dagli interventi di recupero di cui alla presente legge non sono computate ai fini del rispetto delle superfici minime e dei requisiti igienico-sanitari fissati dalla normativa vigente per le unità immobiliari residenziali».

18.1.- Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata si porrebbe «in contrasto con il parametro interposto rappresentato dal decreto ministeriale 5 luglio 1975, recante “Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896 relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico-sanitari principali dei locali d'abitazione”», e, in particolare, con i suoi artt. 2 e 3. Tale contrasto determinerebbe la violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e dell'art. 32 Cost. nonché, in via subordinata, dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alle materie «governo del territorio» e «tutela della salute».

18.2.- Secondo la difesa regionale, le censure sarebbero infondate, in quanto frutto di un fraintendimento sulla lettura della disposizione impugnata. Sarebbe infatti erronea l'interpretazione del ricorrente, per cui tale disposizione sarebbe diretta a derogare alle superfici minime e ai requisiti igienico sanitari fissati per le unità immobiliari residenziali in caso di recupero dei sottotetti. Dal tenore della disposizione impugnata si evincerebbe invece che le «superfici dei sottotetti derivanti dagli interventi di recupero non sono computate ai fini del rispetto delle superfici minime e dei requisiti igienico-sanitari fissati dalla normativa vigente per le unità immobiliari residenziali». Ciò significherebbe «che le superfici minime e i requisiti igienico-sanitari devono già essere presenti negli immobili interessati dagli interventi di recupero dei sottotetti, i quali, diversamente, non sarebbero ammissibili per le destinazioni residenziali». La corretta lettura della norma regionale in questione la renderebbe, pertanto, pienamente legittima.

18.3.- Ad avviso di questa Corte, le censure in esame sono inammissibili, in quanto del tutto oscure nel loro significato. In effetti, dalla disposizione impugnata si evince inequivocabilmente che i requisiti minimi di superficie posti dalla normativa regolamentare del d.m. del 5 luglio 1975 devono preesistere all'intervento di recupero, senza che



l'apporto di superficie scaturente dall'intervento stesso comporti l'acquisizione dell'abitabilità delle unità immobiliari cui accedono, qualora tale abitabilità fosse originariamente assente. Di talché non è dato comprendere quali siano i profili di incompatibilità con il principio di ragionevolezza, con la tutela della salute ovvero con i principi fondamentali in materia di governo del territorio lamentati dalla difesa statale.

19.- In conclusione:

- quanto alle questioni promosse nei confronti dell'art. 30, commi 1, 4 e 5, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che introducono rispettivamente la lettera *e-bis*) del comma 1, il comma *2-bis* e il comma *2-ter* nell'art. 134 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, è fondata quella relativa al comma 5, e non sono fondate quelle relative ai commi 1 e 4;

- quanto alle questioni promosse nei confronti dell'art. 36, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che sostituisce il testo dell'art. 167 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, sono inammissibili quelle in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., e non è fondata quella in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.;

- quanto alle questioni promosse nei confronti dell'art. 34, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che modifica l'art. 145, comma 2, lettera *d*), della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, sono inammissibili quelle in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., e non è fondata quella in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.;

- quanto alle questioni promosse nei confronti dell'art. 37, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che sostituisce l'art. 168 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, impugnato limitatamente alla nuova formulazione dei commi 3 e 4, sono inammissibili quelle in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., ed è invece fondata quella in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.;

- le questioni promosse nei confronti dell'art. 38, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che sostituisce l'art. 169 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, impugnato limitatamente alla nuova formulazione dei commi 1, 2, lettera *a*), 4 e 5, sono inammissibili;

- le questioni promosse nei confronti dell'art. 34, comma 2, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che introduce il comma *2-bis* nell'art. 145 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, sono inammissibili;

- le questioni promosse nei confronti dell'art. 39, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che sostituisce l'art. 170 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, sono inammissibili;

- quanto alle questioni promosse nei confronti dell'art. 40, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che introduce l'art. 170-*bis* della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, impugnato limitatamente ai commi 1 e 5, va dichiarata la cessazione della materia del contendere con riguardo al comma 1 del nuovo art. 170-*bis* della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, mentre, con riguardo al comma 5 dello stesso art. 170-*bis*, sono inammissibili le censure formulate in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., ed è invece fondata la censura formulata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.;

- quanto alle questioni promosse nei confronti dell'art. 41, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che introduce l'art. 170-*ter* della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, va dichiarata la cessazione della materia del contendere;

- quanto alle questioni promosse nei confronti dell'art. 44, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che sostituisce l'art. 174 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, impugnato limitatamente ai commi 4 e 5, sono inammissibili quelle in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., ed è invece fondata quella in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.;

- quanto alle questioni promosse nei confronti dell'art. 45, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che sostituisce l'art. 181 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, impugnato limitatamente alla nuova formulazione del comma 2, lettere *d*), *e*), *f*), *g*) e *i*), va dichiarata la cessazione della materia del contendere;

- quanto alle questioni promosse nei confronti dell'art. 73 della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, sono inammissibili quelle in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., ed è invece fondata quella in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.;

- la questione promossa nei confronti dell'art. 46, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che modifica l'art. 182, comma 2, della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, è fondata;

- la questione promossa nei confronti dell'art. 51, comma 6, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che inserisce la lettera *b-bis*) nell'art. 196, comma 8, della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, non è fondata;

- le questioni promosse nei confronti dell'art. 53, comma 3, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che inserisce il comma *6-bis* nell'art. 200 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, e dell'art. 54, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che inserisce il comma *2-bis* nell'art. 201 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, non sono fondate;

- la questione promossa nei confronti dell'art. 66, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che inserisce il comma *2-bis* nell'art. 2 della legge reg. Toscana n. 5 del 2010, non è fondata;

- le questioni promosse nei confronti dell'art. 67, comma 2, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che inserisce il comma *4-bis* nell'art. 3 della legge reg. Toscana n. 5 del 2010, sono inammissibili.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dall'art. 30, comma 5, della legge della Regione Toscana 22 novembre 2019, n. 69 (Disposizioni in materia di governo del territorio. Adeguamenti alla normativa statale in materia di edilizia e di sismica. Modifiche alle leggi regionali 65/2014, 64/2009, 5/2010 e 35/2015);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, limitatamente ai commi 3 e 4 dell'art. 168 della legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio), come da esso riformulato;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 40, comma 1, limitatamente al comma 5 del nuovo art. 170-bis della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, come da esso introdotto;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, limitatamente ai commi 4 e 5 dell'art. 174 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, come da esso riformulato;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 46, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019;

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 73 della legge reg. Toscana n. 69 del 2019;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 30, commi 1 e 4, 36, comma 1, 34, comma 1, 51, comma 6, 53, comma 3, 54, comma 1 e 66, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 34, commi 1 e 2, 36, comma 1, 37, comma 1, 38, comma 1, 39, comma 1, 40, comma 1, nella parte in cui ha introdotto il comma 5 del nuovo art. 170-bis della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, 44, comma 1, 67, comma 2, e 73 della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, promosse, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 32, 97 e 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

9) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 40, comma 1, nella parte in cui ha introdotto il comma 1 del nuovo art. 170-bis della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, 41, comma 1, e 45, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 novembre 2020.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*Francesco VIGANÒ, *Redattore*Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 gennaio 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



N. 3

Sentenza 2 dicembre 2020 - 13 gennaio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Norme della Regione Toscana - Autodromo del Mugello - Sistema di monitoraggio acustico - Convenzione tra il Comune di Scarperia e San Piero e il gestore - Divieto di esercizio tra le ore ventidue e le ore sette del mattino - Ricorso del Governo - Sopravvenuta modificazione e abrogazione della norma impugnata - Cessazione della materia del contendere.

Ambiente - Norme della Regione Toscana - Autodromo del Mugello - Limiti di emissioni sonore - Deroghe da parte del Comune competente - Durata massima per ciascun anno - Ricorso del Governo - Ius superveniens modificativo della norma impugnata - Cessazione della materia del contendere *in parte qua*.

Ambiente - Norme della Regione Toscana - Autodromo del Mugello - Limiti di emissioni sonore - Deroghe da parte del Comune competente - Durata massima quinquennale - Ricorso del Governo - Lamentata irragionevolezza, violazione del diritto alla salute e dei principi generali in materia di tutela della salute - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Toscana 3 gennaio 2020, n. 2, art. 3, introduttivo dell'art. 8-*bis*, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Toscana 27 giugno 1994, n. 48.
- Costituzione, artt. 2, 3, 9, 32 e 117, commi secondo, lettera s), e terzo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : 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. 3 della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2020, n. 2 (Disposizioni sul circuito automobilistico e motociclistico situato nel Comune di Scarperia e San Piero. Modifiche alla l.r. 48/1994 e alla l.r. 89/1998), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 10-16 marzo 2020, depositato in cancelleria il 12 marzo 2020 ed iscritto al n. 37 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti l'atto di costituzione della Regione Toscana, nonché l'atto di intervento della società Mugello Circuit spa; udito nell'udienza pubblica del 2 dicembre 2020 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi l'avvocato Niccolò Pecchioli per la società Mugello Circuit spa, l'avvocato dello Stato Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020, e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana;

deliberato nella camera di consiglio del 2 dicembre 2020.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 10 marzo 2020 e depositato il 12 marzo 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 3 della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2020, n. 2 (Disposizioni sul circuito automobilistico e motociclistico situato nel Comune di Scarperia e San Piero. Modifiche alla l.r. 48/1994 e alla l.r. 89/1998), che ha inserito l'art. 8-*bis* nella legge della Regione Toscana 27 giugno 1994, n. 48, (Norme in materia di circolazione fuori strada dei veicoli a motore), per violazione complessivamente degli artt. 2, 3, 9, 32 e 117, secondo comma, lettera *s*), e terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione ai principi fondamentali della materia «tutela della salute» stabiliti dalla legge 26 ottobre 1995, n. 447 (Legge quadro sull'inquinamento acustico), nonché dal d.P.R. 3 aprile 2001, n. 304 (Regolamento recante disciplina delle emissioni sonore prodotte nello svolgimento delle attività motoristiche, a norma dell'articolo 11 della legge 26 novembre 1995, n. 447).

Il ricorrente impugna, in particolare, i commi 2, 3 e 4 dell'art. 3 della legge reg. Toscana n. 2 del 2020 (*recte*: i commi 2, 3 e 4 dell'art. 8-*bis* della legge reg. Toscana n. 48 del 1994).

1.1.- Quanto al comma 2, il ricorrente ritiene che tale disposizione - demandando la disciplina delle attività dell'autodromo del Mugello a una convenzione, da stipularsi tra il Comune di Scarperia e San Piero e il gestore dell'autodromo, in cui si regolamenti tra l'altro l'implementazione del sistema di monitoraggio acustico - ometterebbe di prevedere sia il parere obbligatorio dell'organo tecnico di controllo ambientale competente (ARPA Toscana), come stabilito invece dall'art. 5, comma 1, del d.P.R. n. 304 del 2001, sia il necessario coinvolgimento dei Comuni contigui. Ciò determinerebbe il contrasto di tale disposizione con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., che riserva alla competenza esclusiva statale la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché con gli artt. 32 e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 5, comma 1, del d.P.R. n. 304 del 2001, sotto il profilo della tutela della salute.

1.2.- Quanto al comma 3, la disposizione - nello stabilire le modalità di eventuali deroghe ai limiti di emissioni sonore concesse dal Comune territorialmente competente - si porrebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., nonché con gli artt. 32 e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo sotto il profilo della tutela della salute, giacché:

- la norma regionale impugnata non richiamerebbe «i valori massimi di inquinamento acustico ammissibili in regime di deroga, desumibili dall'art. 2, comma 1, lettera *g*) della legge n. 447/1995 che, in tema di inquinamento acustico, introduce il concetto di valore di attenzione»;

- essa, inoltre non disporrebbe espressamente che i valori derogabili sarebbero esclusivamente quelli di cui al comma 3 dell'art. 3 del d.P.R. n. 304 del 2001;

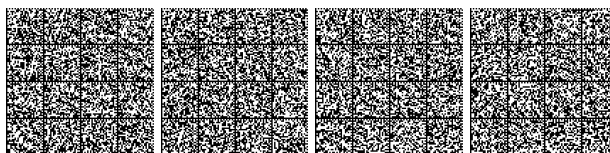
- prevedendo un limite massimo di giornate in deroga pari a duecentottanta giorni di «attività continuativa», la disposizione regionale introdurrebbe poi un concetto indeterminato, facendo sì che anche un solo giorno di interruzione dell'attività dell'autodromo possa ritenersi sufficiente a far ripartire il conteggio delle giornate in deroga ammissibili, a fronte della previsione, da parte dell'art. 3, comma 5, del d.P.R. n. 304 del 2001, di un periodo massimo di deroga di trenta giorni per le gare di Formula 1, Moto Gran Prix e assimilabili, effettuate negli autodromi e nelle piste di prova già esistenti;

- nel prevedere la concessione della deroga, la medesima disposizione ometterebbe infine di prevedere il coinvolgimento dei Comuni contigui interessati dal superamento dei valori limite, come invece imposto dall'art. 3, comma 8, del citato d.P.R. n. 304 del 2001.

1.3.- Quanto al comma 4, tale disposizione - vietando l'esercizio di attività motoristica tra le ore ventidue e le ore sette del mattino - sottintenderebbe la possibilità di svolgere attività motoristiche in tutto il restante arco temporale, e si porrebbe così in contrasto con l'art. 3, comma 4, del citato d.P.R. n. 304 del 2001, il quale consente lo svolgimento di attività motoristiche (diverse da manifestazioni di Formula 1, Moto GP e assimilabili) «nelle fasce orarie comprese tra le 9 e le 18,30, prevedendo di regola almeno un'ora di sospensione nel periodo compreso tra le ore 12 e le ore 15,30».

La norma regionale impugnata, contravvenendo ai limiti temporali citati, contrasterebbe con il diritto ad un ambiente salubre, il quale si porrebbe in intima connessione con il diritto alla salute, secondo l'interpretazione degli artt. 2, 9 e 32 effettuata da questa stessa Corte (sono citate le sentenze n. 641 del 1987 e n. 399 del 1996).

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Toscana, la quale ha chiesto che le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8-*bis*, commi 2, 3 e 4, della legge reg. Toscana n. 48 del 1994, come inserito dall'art. 3 della legge reg. Toscana n. 2 del 2020, siano dichiarate non fondate.



2.1.- La difesa regionale contesta le censure relative al comma 2, alla luce del rinvio operato espressamente da tale disposizione regionale al rispetto della normativa statale in tema di sicurezza e di tutela dell'inquinamento acustico, ivi compresa la norma che prevede il parere obbligatorio dell'ARPA Toscana. Per ciò che riguarda il mancato coinvolgimento dei Comuni contigui lamentato in questa parte del ricorso, la resistente sottolinea come esso sia previsto dall'art. 3, comma 8, del d.P.R. n. 304 del 2001 per la concessione delle deroghe da parte del comune territorialmente competente, aspetto questo estraneo alla disposizione impugnata.

2.2.- Infondate sarebbero anche le censure relative al comma 3 del citato art. 8-bis. La fattispecie disciplinata da tale comma rinvia espressamente, nel disciplinare le deroghe ai limiti di emissioni sonore, all'art. 3, comma 7, secondo periodo del d.P.R. n. 304 del 2001, ove si prevede che «[p]er gli autodromi esistenti anche se sede delle predette gare [di Formula 1, Formula 3000, campionato di Moto Gran Prix e assimilabili], possono essere consentite deroghe illimitate purché il gestore provveda a realizzare interventi diretti sui ricettori tali da ridurre i valori di immissione all'interno delle abitazioni a 45 dB (A) nel periodo diurno e 35 dB (A) nel periodo notturno».

Al riguardo, non avrebbe fondamento la tesi del ricorrente, secondo cui l'art. 3, comma 7, del d.P.R. n. 304 del 2001, nel prevedere le deroghe ai limiti acustici, farebbe comunque sempre salvi i limiti previsti dalla zonizzazione acustica, come previsti dall'art. 2, comma 1, lettera g), della legge n. 447 del 1995. Tale interpretazione trascurerebbe di considerare che la disciplina speciale di cui all'art. 3, comma 7, del citato d.P.R. si farebbe carico del fatto che gli autodromi già esistenti, in quanto tali, «non potevano essere rispondenti alle regole introdotte per i nuovi autodromi». Per gli autodromi già esistenti la regola posta dalla norma nazionale sarebbe coerentemente quella di deroghe illimitate, con il solo obbligo di realizzare interventi diretti sui ricettori.

Ciò sarebbe stato chiarito, proprio in riferimento all'autodromo del Mugello oggetto della disciplina regionale impugnata, anche dal Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, il quale avrebbe espressamente riconosciuto che l'interpretazione secondo cui le deroghe di cui all'art. 3, comma 7, del d.P.R. n. 304 del 2001 non possono estendersi ai limiti acustici previsti dalla zonizzazione «contrasta con il dettato letterale della disposizione che consente il rilascio di deroghe non limitate [...] con riguardo agli autodromi esistenti nell'anno 2001» (Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, sezione seconda, sentenza 22 marzo 2019, n. 418). La norma - richiamata dal ricorrente - dell'art. 2, comma 1, lettera g), della legge n. 447 del 1995 sarebbe «norma generale», mentre nel caso particolare degli autodromi già esistenti nel 2001 troverebbe «applicazione la norma speciale» dell'art. 3, comma 7, del d.P.R. n. 304 del 2001, richiamato dalla stessa disposizione regionale impugnata.

Quanto al limite massimo delle deroghe fissato dalla disposizione regionale in 280 giornate all'anno, non vi sarebbe alcun parametro interposto alla stregua del quale poter giudicare tale disposizione regionale come «sproporzionat[a] in relazione alla criticità connesse all'inquinamento acustico». Ciò perché la norma statale applicabile di cui al già citato art. 3, comma 7, del d.P.R. n. 304 del 2001, non stabilisce alcun limite massimo di giornate in deroga. La norma regionale, anzi, fissando un limite definito di giornate in deroga si porrebbe «come limitativa rispetto all'indeterminatezza della disposizione statale».

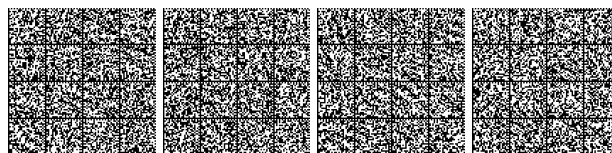
Né sarebbe violato l'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza. Come rilevato nella citata sentenza del TAR Toscana n. 418 del 2019, la norma speciale statale tenderebbe a salvaguardare i soli autodromi esistenti al momento dell'entrata in vigore del d.P.R. n. 304 del 2001, i quali siano sede di gare particolarmente importanti. Si tratterebbe di una norma che opera una ponderazione tra diritti costituzionalmente rilevanti (quelli alla salute e alla libertà di impresa) non manifestamente irragionevole e rientrante nella discrezionalità del legislatore. Lo stesso discorso, a maggior ragione, dovrebbe poter valere per la norma regionale impugnata, che, diversamente da quella statale, contempla un limite massimo di deroghe.

2.3.- Infondata sarebbe, infine, la censura relativa al comma 4 dell'art. 8-bis della legge reg. Toscana n. 48 del 1994.

Secondo la difesa regionale, sarebbe lo stesso art. 3, comma 4, del citato d.P.R. n. 304 del 2001 a prevedere espressamente che «[i] comuni interessati possono, per particolari esigenze, disporre deroghe alle predette fasce orarie». Da ciò deriverebbe che la norma regionale impugnata si sarebbe limitata a delimitare il campo di applicazione di tali deroghe a «una fascia oraria compatibile con le migliori esigenze di tutela della salute della popolazione del territorio coinvolto».

3.- È intervenuta nel giudizio, ad opponendum, la società Mugello Circuit spa, la quale ha, altresì, depositato una memoria illustrativa in prossimità dell'udienza.

4.- Con provvedimento presidenziale del 30 ottobre 2020 sono state ammesse, ai sensi dell'art. 4-ter delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, le opinioni redatte, in qualità di amici curiae, dalle società sportive dilettantistiche a responsabilità limitata "Ufficiali di gara di Firenze" e "Ufficiali di percorso di Firenze",



dall'associazione "Impresa Mugello" e dalla "Federazione motociclistica italiana", trattandosi in tutti i casi di associazioni senza scopo di lucro portatrici - come risulta dai rispettivi statuti depositati unitamente alle rispettive opinioni - di interessi collettivi attinenti alla questione di costituzionalità.

Le predette opinioni hanno tutte svolto argomenti, di identico tenore, a sostegno della non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate.

Non è invece stata ammessa l'opinione presentata dal Comune di Scarperia e San Piero, il quale non può essere considerato soggetto portatore di interessi omogenei - collettivi o diffusi - attinenti alla questione di costituzionalità qui all'esame.

5.- Con memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Toscana ha chiesto che questa Corte dichiari la cessazione della materia del contendere o l'inammissibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse, alla stregua dello *ius superveniens* di cui alla legge della Regione Toscana 22 giugno 2020, n. 42 (Disposizioni sul circuito automobilistico e motociclistico situato nel Comune di Scarperia e San Piero. Precisazioni normative. Modifiche alla l.r. 48/1994).

6.- Con atto depositato il 25 novembre 2020, l'Avvocatura generale dello Stato ha rinunciato al ricorso, in via integrale con riferimento alle impugnative relative ai commi 2 e 4, e in via parziale con riferimento all'impugnativa relativa al comma 3, dell'art. 8-bis della legge reg. Toscana n. 48 del 1994, inserito dall'impugnato art. 3 della legge reg. Toscana n. 2 del 2020, persistendo però l'interesse al ricorso «limitatamente alla parte in cui non prevede espressamente che i valori limite derogabili dalle autorizzazioni di durata quinquennale sono esclusivamente quelli di cui al comma 3 dell'art. 3 DPR n. 304/2001».

Non è pervenuta accettazione di tale rinuncia da parte della Regione.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 3 della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2020, n. 2 (Disposizioni sul circuito automobilistico e motociclistico situato nel Comune di Scarperia e San Piero. Modifiche alla l.r. 48/1994 e alla l.r. 89/1998), che ha inserito l'art. 8-bis nella legge della Regione Toscana 27 giugno 1994, n. 48, (Norme in materia di circolazione fuori strada dei veicoli a motore), per violazione complessivamente degli artt. 2, 3, 9, 32 e 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione ai principi fondamentali della materia «tutela della salute» stabiliti dalla legge 26 ottobre 1995, n. 447 (Legge quadro sull'inquinamento acustico), nonché dal d.P.R. 3 aprile 2001, n. 304 (Regolamento recante disciplina delle emissioni sonore prodotte nello svolgimento delle attività motoristiche, a norma dell'articolo 11 della legge 26 novembre 1995, n. 447).

Il ricorrente impugna, in particolare, i commi 2, 3 e 4 dell'art. 3 della legge reg. Toscana n. 2 del 2020 (*recte*, come si evince inequivocabilmente dal ricorso, i commi 2, 3 e 4 dell'art. 8-bis della legge reg. Toscana n. 48 del 1994).

2.- In via preliminare, deve essere confermata l'ordinanza dibattimentale, allegata a questa sentenza, con la quale è stato dichiarato inammissibile l'intervento in giudizio spiegato dalla società Mugello Circuit spa.

3.- L'Avvocatura generale dello Stato ha depositato atto di rinuncia al ricorso in via integrale rispetto ai commi 2 e 4, e in via parziale rispetto al comma 3 dell'art. 8-bis della legge reg. Toscana n. 48 del 1994, inserito dall'impugnato art. 3 della legge reg. Toscana n. 2 del 2020.

Non essendo pervenuta, sino al momento dell'udienza, la relativa accettazione da parte della Regione, il ricorso deve essere esaminato nel merito.

4.- Per quanto concerne i commi 2 e 4 - i quali, rispettivamente, demandano la disciplina delle attività dell'autodromo del Mugello a una futura convenzione tra il Comune di Scarperia e San Piero e il gestore dell'autodromo, in cui si regolamenti tra l'altro l'implementazione del sistema di monitoraggio acustico, e vietano l'esercizio di attività motoristica tra le ore ventidue e le ore sette del mattino -, occorre peraltro dichiarare la cessazione della materia del contendere, in ragione delle modifiche apportate a tali disposizioni dall'art. 1 della legge della Regione Toscana 22 giugno 2020, n. 42 (Disposizioni sul circuito automobilistico e motociclistico situato nel Comune di Scarperia e San Piero. Precisazioni normative. Modifiche alla l.r. 48/1994).



Anzitutto, nel nuovo comma 2 dell'art. 8-*bis* della legge reg. Toscana n. 48 del 1994 è ora espressamente sancito l'obbligo di sentire i Comuni interessati, nonché il coinvolgimento dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (ARPAT), nel procedimento che conduce alla convenzione tra il Comune di Scarperia e San Piero e il gestore dell'autodromo del Mugello sulle «misure finalizzate ad implementare la sicurezza degli impianti, a garantire le cautele tecniche necessarie al rispetto delle limitazioni imposte dalla normativa nazionale e regionale vigente, nonché a implementare il sistema di monitoraggio acustico».

Il comma 4, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri è stato, invece, integralmente abrogato.

Tali modifiche appaiono - come risulta del resto dall'atto di rinuncia al ricorso poc'anzi menzionato, e come sostenuto dalla stessa difesa regionale nella memoria illustrativa - integralmente soddisfattive rispetto alle doglianze del ricorrente, il quale dà anche espressamente atto, nel medesimo atto di rinuncia, che le disposizioni regionali impugnate non hanno trovato medio tempore applicazione.

5.- Quanto al comma 3 dell'art. 8-*bis* della legge reg. Toscana n. 48 del 1994, che stabilisce le modalità di eventuali deroghe ai limiti di emissioni sonore concesse dal Comune territorialmente competente, l'art. 1 della legge reg. Toscana n. 42 del 2020 ha eliminato il riferimento al periodo temporale massimo di duecentottanta giorni annui di attività continuativa in cui è possibile la concessione delle deroghe, che costituiva oggetto di uno dei profili di censura del secondo motivo di ricorso.

A seguito della segnalata modifica, il testo del comma 3 è attualmente il seguente: «[I]e eventuali deroghe ai limiti di emissioni sonore concesse dal comune territorialmente competente ai sensi dell'articolo 3, comma 7, secondo periodo, del regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica 3 aprile 2001, n. 304 (Regolamento recante disciplina delle emissioni sonore prodotte nello svolgimento delle attività motoristiche, a norma dell'articolo 11 della Legge 26 ottobre 1995, n. 447), hanno durata quinquennale».

5.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare al ricorso formulato anche rispetto all'originario comma 3, fatto salvo però il profilo relativo alla mancata espressa previsione «che i valori limite derogabili dalle autorizzazioni di durata quinquennale sono esclusivamente quelli di cui al comma 3 dell'art. 3 DPR n. 304/2001».

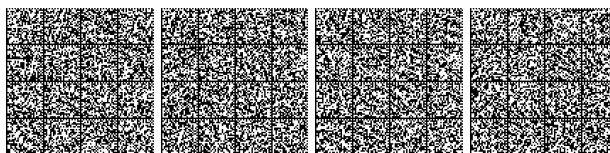
La mancata accettazione della rinuncia da parte della Regione impone tuttavia a questa Corte di esaminare nel merito tutte le originarie censure del Presidente del Consiglio, così come sopra sintetizzate (Ritenuto in fatto, punto 1.2.).

5.2.- Rispetto peraltro alla originaria previsione che vietava deroghe ai limiti di emissioni sonore «per più di duecentottanta giorni annui di attività continuativa», l'avvenuta abrogazione dell'inciso nella nuova formulazione del comma 3 dell'art. 8-*bis* della legge reg. Toscana n. 48 del 1994, in seguito alle modifiche apportate dall'art. 1 della legge reg. Toscana n. 42 del 2020, determina la cessazione della materia del contendere *in parte qua*, come dichiarato dalla stessa Avvocatura generale dello Stato nel proprio atto di rinuncia e a fronte dell'espresso riconoscimento che la disposizione regionale non ha trovato medio tempore applicazione.

5.3.- Residuano così da esaminare i profili relativi: *a)* alla mancata previsione dei valori massimi di inquinamento acustico ammissibili in regime di deroga desumibili dall'art. 2, comma 1, lettera *g*), della legge n. 447 del 1995 (disposizione peraltro non più richiamata nell'atto di rinuncia); *b)* alla mancata previsione che i valori limite derogabili sono unicamente quelli di cui all'art. 3, comma 3, del d.P.R. n. 304 del 2001; *c)* al mancato coinvolgimento dei Comuni contigui interessati nel procedimento di concessione delle deroghe, ai sensi dell'art. 3, comma 8, dello stesso d.P.R. n. 304 del 2001 (profilo, anch'esso, non più richiamato nell'atto di rinuncia).

Al riguardo, non può non rilevarsi immediatamente che il ricorso statale imputa alla disposizione regionale impugnata mere omissioni: più precisamente, di avere introdotto una disposizione il cui tenore precettivo appare esaurirsi nella previsione di un termine quinquennale per i provvedimenti di deroga ai limiti di emissioni sonore concessi ai sensi dell'art. 3, comma 7, del d.P.R. n. 304 del 2001, omettendo però di precisare quali valori siano derogabili e quali siano inderogabili, nonché di prevedere il coinvolgimento, nel procedimento di concessione delle deroghe, dei Comuni contigui interessati dal superamento dei valori limite.

Tuttavia, dal dato letterale della disposizione impugnata non è possibile evincere l'intenzione del legislatore regionale di sottrarsi alla normativa statale di riferimento, rappresentata tanto dalla legge quadro sull'inquinamento acustico (la legge n. 447 del 1995), quanto dal complesso della disciplina contenuta nel regolamento d'esecuzione per le attività motoristiche costituito per l'appunto dal d.P.R. n. 304 del 2001.



L'art. 8-bis della legge reg. Toscana n. 48 del 1994, come introdotto dalla legge reg. Toscana n. 2 del 2020, le cui disposizioni sono state in questa sede impugnate, chiarisce anzi espressamente - al comma 2 - che la futura convenzione da stipularsi tra il Comune di Scarperia e San Piero e il gestore dell'autodromo debba essere concordata «[n]el rispetto della normativa statale in tema di sicurezza e di tutela dall'inquinamento acustico».

Dal canto suo, lo stesso comma 3 dell'art. 8-bis rinvia espressamente all'art. 3, comma 7, del d.P.R. n. 304 del 2001, che disciplina le possibili deroghe accordabili agli autodromi esistenti alla data di entrata in vigore dello stesso d.P.R.

La disposizione regionale impugnata si limita dunque a richiamare la normativa statale pertinente, ribadendo espressamente l'obbligo della sua osservanza, senza derogare in alcun modo ad essa, ma limitandosi a stabilire la durata quinquennale delle deroghe previste dall'art. 3, comma 7, del d.P.R. n. 304 del 2001 - previsione, quest'ultima, rispetto alla quale peraltro il ricorrente non solleva obiezioni di sorta.

Eventuali divergenze interpretative - come quelle che traspaiono dalla lettura degli atti difensivi delle parti e dalle opinioni degli amici curiae - circa l'effettiva portata precettiva della normativa statale di riferimento, in particolare relativamente alle condizioni di legittimità delle «deroghe illimitate» previste dall'art. 3, comma 7, del d.P.R. n. 304 del 2001, potranno certo essere affrontate e risolte nelle sedi giurisdizionali opportune, nell'ipotesi in cui dovessero essere impugnati i singoli provvedimenti di deroga ai limiti di emissioni sonore in favore del circuito in questione. Simili questioni esegetiche esorbitano, tuttavia, dal *thema decidendum* devoluto ora a questa Corte, la quale non può che prendere atto - in presenza dell'integrale richiamo alla normativa statale in materia di emissioni sonore operato dall'art. 8-bis della legge reg. Toscana n. 48 del 1994 - dell'assenza di qualsiasi profilo di contrasto tra la disposizione impugnata e i principi generali posti dalla legislazione statale in materia di tutela della salute, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Parimenti, resta del tutto indimostrato l'allegato contrasto della disposizione regionale impugnata con i principi di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e di tutela della salute di cui all'art. 32 Cost.

5.4.- Da ciò consegue la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Toscana n. 2 del 2020, che ha introdotto l'art. 8-bis, comma 3, della legge Reg. Toscana n. 58 del 1994, nella parte che residua alla dichiarazione di cessazione della materia del contendere, con riferimento a tutti i parametri evocati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2020, n. 2 (Disposizioni sul circuito automobilistico e motociclistico situato nel Comune di Scarperia e San Piero. Modifiche alla l.r. 48/1994 e alla l.r. 89/1998), nella parte in cui introduce i commi 2 e 4 dell'art. 8-bis della legge della Regione Toscana 27 giugno 1994, n. 48 (Norme in materia di circolazione fuori strada dei veicoli a motore), promosse - in riferimento complessivamente agli artt. 2, 9, 32 e 117, commi secondo, lettera s), e terzo, della Costituzione - dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Toscana n. 2 del 2020, nella parte in cui introduce il comma 3 dell'art. 8-bis della legge reg. Toscana n. 48 del 1994, limitatamente all'inciso «e non possono essere previste per più di duecentottanta giorni annui di attività continuativa», promosse, in riferimento agli artt. 3, 32 e 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;



3) dichiara non fondate le residue questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Toscana n. 2 del 2020, nella parte in cui introduce il comma 3 dell'art. 8-bis della legge reg. Toscana n. 48 del 1994, promosse, in riferimento agli artt. 3, 32 e 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2020.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 gennaio 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

ALLEGATO:
Ordinanza letta all'udienza del 2 dicembre 2020

ORDINANZA

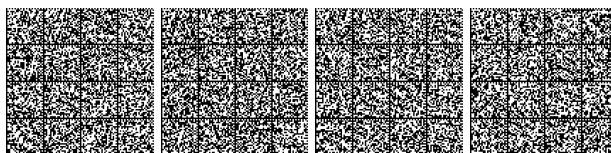
Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso del 10 marzo 2020 (reg. ric. n. 37 del 2020). Rilevato che, con atto depositato il 15 maggio 2020, nel giudizio di legittimità costituzionale è intervenuta la società Mugello Circuit s.p.a., in qualità di proprietaria e titolare della gestione del circuito automobilistico oggetto delle disposizioni della legge regionale impugnata (legge della Regione Toscana 3 gennaio 2020, n. 2, recante «Disposizioni sul circuito automobilistico e motociclistico situato nel Comune di Scarperia e San Piero. Modifiche alla l.r. 48/1994 e alla l.r. 89/1998»). Considerato che, secondo il costante orientamento di questa Corte, «il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi, fermi restando per costoro, ove ne ricorrano i presupposti, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili» (*ex plurimis*, sentenza n. 134 del 2020), e che non sussiste comunque in capo a questi ultimi un interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento in vigore della legge regionale impugnata, ancorché si tratti di una legge provvedimento che direttamente li riguarda; che, dunque, l'intervento della società Mugello Circuit s.p.a. deve essere dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento in giudizio della società Mugello Circuit s.p.a.

F.to: Giancarlo Coraggio, *Presidente*



N. 4

Ordinanza 14 gennaio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Salute (tutela della) - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Misure di contenimento del contagio del virus Covid-19 - Ricorso del Governo - Istanza cautelare di sospensione - Sussistenza del fumus bonis iuris e del rischio di un grave e irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico, e per i diritti dei cittadini - Sospensione della legge regionale impugnata.

- Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11.
- Costituzione, artt. 25, secondo comma, 117, commi secondo, lettere *h*), *m*), e *q*), e terzo, nonché 118 e 120; legge 11 marzo 1953, n. 87, artt. 35 e 40; Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 21.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : 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, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sull'istanza di sospensione dell'intera legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 9 dicembre 2020, n. 11 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato d'emergenza), nonché, in particolare, degli artt. 2, commi 4, 6, 7, 9, da 11 a 15, 18 e da 20 a 25, e 3, comma 1, lettera *a*), nel giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 21 dicembre 2020, depositato in cancelleria il 21 dicembre 2020, iscritto al n. 101 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 53, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

udito nella camera di consiglio del 13 gennaio 2021 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi gli avvocati dello Stato Sergio Fiorentino e Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

deliberato nella camera di consiglio del 14 gennaio 2021.

Ritenuto che, con ricorso notificato a mezzo pec e depositato il 21 dicembre 2020 (reg. ric. n. 101 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato d'emergenza), in riferimento agli artt. 25, secondo comma, 117, secondo comma, lettere *m*), *q*), *h*), e terzo comma, nonché 118 e 120 della Costituzione, e al principio di leale collaborazione;

che la legge regionale impugnata disciplina la gestione regionale dell'emergenza epidemiologica indotta dalla diffusione del virus Covid-19;

che, a parere del ricorrente, l'intera legge regionale impugnata eccede le competenze statutarie;



che la materia da essa trattata sarebbe da ricondurre alla competenza esclusiva statale in tema di profilassi internazionale (art. 117, secondo comma, lettera q, Cost.), e di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.), oltre che a principi fondamentali della materia tutela della salute, tali da imporsi anche all'autonomia speciale;

che l'intera legge regionale impugnata avrebbe, invece, dato luogo ad un meccanismo autonomo ed alternativo di gestione dell'emergenza sanitaria, «cristallizzando con legge» una situazione che la normativa statale consente alle Regioni di gestire «esclusivamente in via amministrativa»;

che tale assetto corrisponderebbe alla necessità di una gestione unitaria della crisi, di carattere internazionale, anche in ragione della allocazione delle funzioni amministrative, da parte del legislatore statale, secondo il principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.), e a seguito di una «parziale attrazione allo Stato»;

che tale allocazione sarebbe stata rispettosa del principio di leale collaborazione, poiché i d.P.C.m. sono adottati, sentito il Presidente della Regione interessata o il Presidente della Conferenza delle Regioni, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale (art. 2, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19»);

che in tal modo le autonomie regionali sarebbero state vincolate all'osservanza dei d.P.C.m. quali «atti necessitati», deputati a garantire uniformità anche sul piano della erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali;

che, dunque, il legislatore statale avrebbe anche determinato un principio fondamentale in materia di «tutela della salute», dal quale la legge impugnata si sarebbe discostata, in violazione per di più del principio di leale collaborazione;

che, infatti, secondo il ricorrente, le Regioni devono «esercitare i propri poteri in materia sanitaria in modo da non contraddire il contenuto delle misure statali, se del caso specificandolo a livello operativo»;

che, in particolare, e ferma l'impugnativa dell'intera legge regionale, il ricorrente censura alcune sue specifiche disposizioni;

che l'Avvocatura generale, alla luce del grave rischio per la salute pubblica comportato dalla adozione di misure meno rigorose di quelle statali, sollecita la sospensione della legge impugnata, ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale);

che questa Corte costituzionale è stata convocata in camera di consiglio per pronunciarsi su tale ultimo profilo;

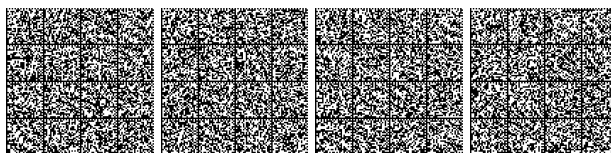
che, con atto depositato il 7 gennaio 2021 si è costituita la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato e che, comunque, sia rigettata l'istanza cautelare;

che la Regione ha eccepito l'inammissibilità del ricorso, «stante la non chiarezza e contraddittorietà del petitum»; il ricorrente non avrebbe specificato in che rapporto si ponga l'impugnativa dell'intera legge regionale rispetto alle censure relative a specifiche disposizioni di essa;

che la competenza in tema di profilassi internazionale non sarebbe pertinente, perché le norme impuginate non costituiscono attuazione «di misure di profilassi dettate a livello internazionale»; lo stesso dovrebbe affermarsi quanto alla competenza in tema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, posto che la normativa statale non avrebbe approntato alcuna misura recante prestazioni a favore delle persone; il principio di leale collaborazione non sarebbe stato violato, perché esso non si applica al procedimento legislativo;

che sarebbe altresì erroneo il rinvio all'art. 118 Cost. e al principio di sussidiarietà, poiché non sarebbero state avocate, previa intesa, funzioni amministrative, ma piuttosto attività normative «ultra vires»; infatti, i d.P.C.m. adottati e richiamati dal ricorrente avrebbero natura di regolamenti, in quanto fonti del diritto generali e astratte, soggette a pubblicità e con efficacia erga omnes, che incidono su diritti di libertà presidiati dalla riserva di legge;

che il Governo non potrebbe quindi «delegare, neppure con atto di rango normativo quale il decreto-legge, la gestione normativa dell'emergenza sanitaria a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri»; tali d.P.C.m. dovrebbero perciò reputarsi inapplicabili alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, le cui competenze legislative non sarebbero comprimibili dalla fonte regolamentare; tale inapplicabilità sarebbe stata sancita anche dall'art. 3, comma 2, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 (Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), secondo il quale le disposizioni che esso reca sono applicabili alle autonomie speciali solo se compatibili con i relativi statuti e le relative norme di attuazione. Una diversa interpretazione circa la natura dei d.P.C.m. e la loro applicabilità alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dovrebbe indurre questa Corte ad auto-rimettere la questione di legittimità costituzionale dei decreti legge che hanno disciplinato i d.P.C.m. che si sono succeduti per affrontare l'emergenza sanitaria da Covid-19. Diversamente, sarebbero lese anche le competenze statutarie primarie assegnate dall'art. 2, comma 1, lettera d), «agricoltura e foreste, zootecnia, flora e fauna»; lettera h), «trasporti su funivie e linee automobilistiche locali»; lettera p), «artigianato»; lettera q), «industria alberghiera, turismo



e tutela del paesaggio»; lettera *r*), «istruzione tecnico-professionale»; lettera *s*), «biblioteche e musei di enti locali»; lettera *t*), «fiere e mercati»; lettera *u*), «ordinamento delle guide, scuole di sci e dei portatori alpini», della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta);

che, inoltre, sarebbero violate le competenze attuative-integrative previste dal seguente art. 3, comma 1, lettera *a*), «industria e commercio»; lettera *g*), «istruzione materna, elementare e media»; lettera *l*), «igiene sanità, assistenza ospedaliera e profilattica» e lettera *m*), «antichità e belle arti»; nonché le competenze concorrenti in tema di tutela della salute, istruzione, ordinamento sportivo, valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione delle attività culturali, e quelle residuali in tema di commercio e trasporto pubblico locale;

che, nell'esercizio di tali competenze, la legge regionale impugnata si sarebbe prefissa di contemperare gli interessi economici e sociali che fanno capo alla Regione con la necessità di contrastare la pandemia da Covid-19, attraverso misure che tenessero in conto le peculiari condizioni geografiche e abitative della Valle d'Aosta;

che, al fine di conciliare le misure applicabili sul territorio regionale con quelle statali, soccorrerebbero le ordinanze del Presidente della Giunta regionale, disciplinate dall'art. 4 impugnato;

che, alla luce di esse e nel quadro di un'interpretazione costituzionalmente orientata della legge regionale impugnata, le misure concretamente adottate sarebbero «pienamente compatibili con quelle dettate dal legislatore statale, prevedendo, nelle materie di propria competenza, un adattamento alla specificità del territorio regionale», coerente con «il decentramento delle competenze sanitarie»;

che, anche in base a quanto da ultimo previsto dall'ordinanza del Presidente della Giunta regionale 23 dicembre 2020, n. 580, la Regione afferma, per ciascuna delle misure e delle previsioni recate dall'art. 2 impugnato, la conformità alla normativa statale applicabile in base alla classificazione del rischio proprio della fascia cosiddetta gialla, nella quale la Regione sarebbe transitata;

che la censura concernente l'art. 3, comma 1, lettera *a*), impugnato sarebbe inammissibile, perché contraddittoriamente cita a fondamento sia la Costituzione, sia lo statuto di autonomia, e sarebbe in ogni caso infondata perché l'unità di supporto avrebbe il mero compito di coadiuvare il Presidente della Giunta regionale;

che, con riferimento alla istanza cautelare, essa sarebbe «estremamente generica»;

che non sussisterebbe alcun *periculum in mora*, posto che la Valle d'Aosta è attualmente tra le Regioni in “fascia cosiddetta gialla”;

che ogni pregiudizio sarebbe comunque eliminato dall'indicata ordinanza del Presidente della Giunta regionale n. 580 del 2020;

che, infine, la eventuale sospensione della legge impugnata, se l'istanza cautelare fosse accolta, non potrebbe comportare quella delle ordinanze del Presidente della Giunta regionale, sicché si genererebbe «un inaccettabile disorientamento dei cittadini»;

che l'Avvocatura generale dello Stato l'8 gennaio 2021 ha depositato memoria;

che la difesa statale controbatte alle eccezioni di inammissibilità del ricorso, osservando che è ben possibile individuare un vizio comune all'intera legge regionale impugnata, per poi subordinatamente contestare la legittimità di singole disposizioni;

che, pur dando atto che le ordinanze del Presidente della Giunta regionale costituiscono «segno di un apprezzabile self restraint delle autorità regionali», l'Avvocatura sottolinea che persistono divergenze di regolazione, anche alla luce del sopravvenuto decreto-legge 5 gennaio 2021, n. 1 (Ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19);

che ciò comproverebbe il vizio radicale insito nel meccanismo della legge impugnata, che è tale da rendere applicabili misure aventi capacità di “resistenza” rispetto alla legge statale;

che l'Avvocatura replica alle ulteriori deduzioni difensive della resistente, affermando anche che non sono i d.P.C.m., ma la legge statale, a sovrapporsi del tutto legittimamente alla autonomia regionale;

che, quindi, sarebbe la legge statale a definire i principi fondamentali della materia «tutela della salute», affidando ai d.P.C.m. la specificazione di quali misure di contenimento adottare di volta in volta.

Considerato che viene in esame l'istanza di sospensione proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri ricorrente, ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) e dell'art. 21 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale;

che tale istanza sollecita la sospensione dell'intera legge della Regione Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato d'emergenza);



che con tale legge regionale la Regione ha, tra l'altro, selezionato attività sociali ed economiche il cui svolgimento è consentito, nel rispetto dei protocolli di sicurezza, anche in deroga a quanto contrariamente stabilito dalla normativa statale, recante misure di contrasto alla pandemia da Covid-19;

che in primo luogo va riconosciuta la sussistenza del *fumus boni iuris* (ordinanza n. 107 del 2010);

che infatti la pandemia in corso ha richiesto e richiede interventi rientranti nella materia della profilassi internazionale di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *q*), Cost.;

che sussiste altresì «il rischio di un grave e irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico» nonché «il rischio di un pregiudizio grave e irreparabile per i diritti dei cittadini» (art. 35 della legge n. 87 del 1953);

che difatti la legge regionale impugnata, sovrapponendosi alla normativa statale, dettata nell'esercizio della predetta competenza esclusiva, espone di per sé stessa al concreto e attuale rischio che il contagio possa accelerare di intensità, per il fatto di consentire misure che possono caratterizzarsi per minor rigore; il che prescinde dal contenuto delle ordinanze in concreto adottate;

che le modalità di diffusione del virus Covid-19 rendono qualunque aggravamento del rischio, anche su base locale, idoneo a compromettere, in modo irreparabile, la salute delle persone e l'interesse pubblico ad una gestione unitaria a livello nazionale della pandemia, peraltro non preclusiva di diversificazioni regionali nel quadro di una leale collaborazione;

che i limiti propri dell'esame che è possibile condurre in questa fase cautelare impediscono una verifica analitica delle singole disposizioni contenute dalla legge regionale impugnata;

che, pertanto, l'efficacia dell'intera legge reg. Valle D'Aosta n. 11 del 2020 va sospesa nelle more della decisione delle questioni promosse, la cui trattazione è già fissata per l'udienza pubblica del 23 febbraio 2021.

Visti gli artt. 35 e 40 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) e l'art. 21 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

sospende l'efficacia della legge della Regione Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato d'emergenza), impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

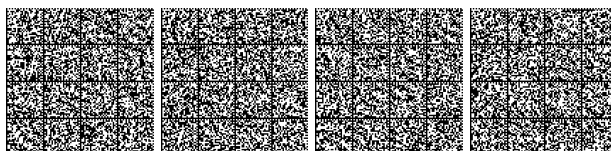
Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 gennaio 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



N. 5

Sentenza 2 dicembre 2020 - 18 gennaio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanzioni amministrative - Norme della Regione Veneto - Sanzioni per violazione di disposizioni normative in materie di competenza esclusiva regionale - Possibile regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti della violazione - Attribuzione alla Giunta regionale della competenza a individuare la tipologia delle violazioni che consentono la regolarizzazione, nonché la definizione dei relativi adempimenti o la rimozione degli effetti della violazione - Abrogazione dell'istituto della diffida amministrativa - Violazione del principio di legalità delle sanzioni amministrative - Illegittimità costituzionale.

Sanzioni amministrative - Norme della Regione Veneto - Istituto della regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti della violazione - Norme inscindibilmente dipendenti da quelle dichiarate costituzionalmente illegittime - Illegittimità costituzionale consequenziale.

Sanzioni amministrative - Norme della Regione Veneto - Sanzioni per violazione di disposizioni normative in materie di competenza esclusiva regionale - Possibile regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti della violazione - Attribuzione alla Giunta regionale della competenza a individuare la tipologia delle violazioni che consentono la regolarizzazione, nonché la definizione dei relativi adempimenti o la rimozione degli effetti della violazione - Abrogazione dell'istituto della diffida amministrativa - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Veneto 16 luglio 2019, n. 25, artt. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, 2, 3, 4, 5 e 6.
- Costituzione, artt. 3, 23 e 97, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : 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 degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della legge della Regione Veneto 16 luglio 2019, n. 25 (Norme per introdurre l'istituto della regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti nell'ambito dei procedimenti di accertamento di violazioni di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23-27 settembre 2019, depositato in cancelleria il 30 settembre 2019, iscritto al n. 101 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 2 dicembre 2020 il Giudice relatore Francesco Viganò;



uditi l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Andrea Manzi e Franco Botteon per la Regione Veneto, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 2 dicembre 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 23-27 settembre 2019 e depositato il 30 settembre 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della legge della Regione Veneto 16 luglio 2019, n. 25 (Norme per introdurre l'istituto della regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti nell'ambito dei procedimenti di accertamento di violazioni di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative), per violazione complessivamente degli artt. 3, 25 e 97 della Costituzione, nonché per contrasto «con la legge n. 689/1981 che detta la disciplina generale in tema di sanzioni amministrative».

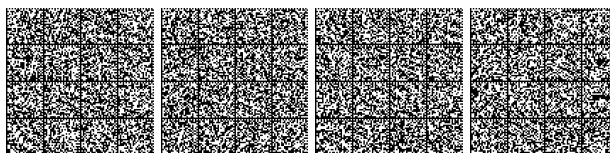
1.1.- Secondo il ricorrente, l'art. 1 della legge regionale impugnata - che vieta l'irrogazione di sanzioni amministrative in materie di competenza esclusiva della Regione laddove non sia consentita la previa «regolarizzazione degli adempimenti o la rimozione degli effetti della violazione da parte del soggetto interessato» - comporterebbe in sostanza l'introduzione di una causa di non punibilità subordinata alla regolarizzazione della condotta o alla rimozione degli effetti della violazione da parte del trasgressore nel termine che gli venga assegnato; ciò che finirebbe per far venire totalmente meno l'efficacia deterrente della sanzione, con conseguente irragionevolezza della disposizione ai sensi dell'art. 3 Cost., nonché contrasto della stessa con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

1.2.- Il medesimo art. 1, d'altra parte - rinviando a successivi provvedimenti della Giunta regionale, da assumere entro novanta giorni dall'entrata in vigore della medesima legge regionale impugnata, la definizione della «tipologia della violazione» e degli «adempimenti che la regolarizzazione o la rimozione degli effetti della violazione comportano», nonché l'individuazione delle «fattispecie per le quali non è possibile ricorrere alla regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti, attesa la non sanabilità ad opera dell'autore o dell'obbligato in solido degli effetti dell'azione od omissione costituente la violazione sanzionata in via amministrativa» - risulterebbe incompatibile con il principio di legalità di cui all'art. 25 Cost., così come interpretato dalla giurisprudenza di questa Corte (è citata la sentenza n. 134 del 2019). Alla luce di tale giurisprudenza, secondo il ricorrente il legislatore regionale non avrebbe potuto «concedere alla Giunta una così ampia discrezionalità nel disciplinare il procedimento irrogativo delle sanzioni amministrative e addirittura nell'individuare i casi in cui può essere esclusa - mediante il meccanismo della diffida al ripristino - la irrogazione stessa della sanzione».

1.3.- Impugnato è infine - per violazione degli artt. 3, 25 e 97 Cost. - anche l'art. 4 della legge reg. Veneto n. 25 del 2019, che ha abrogato l'art. 2-bis della legge della Regione Veneto 28 gennaio 1977, n. 10 (Disciplina e delega delle funzioni inerenti all'applicazione delle sanzioni amministrative di competenza regionale), il quale prevedeva l'istituto della diffida amministrativa, con la quale la normativa regionale veneta già prevedeva la possibilità che, prima del suo accertamento formale, venisse formulato un invito a sanare la violazione entro un termine non superiore a dieci giorni, in presenza di una serie di condizioni positive e negative non più riprodotte dalla nuova disciplina.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Veneto, la quale ha anzitutto eccepito l'inammissibilità della censura relativa all'art. 4 della legge regionale impugnata, abrogativa del previgente istituto della diffida amministrativa, rilevando come tale abrogazione non leda alcuna competenza statale, né possa essere qualificata in termini di irragionevolezza; e ciò «[a] meno di voler considerare l'istituto della diffida amministrativa alla stregua di un principio inderogabile, immanente all'ordinamento, e, in quanto tale, oggetto di una previsione necessaria da parte del legislatore, statale o regionale, titolare della competenza amministrativa cui accede la potestà sanzionatoria». Il che non troverebbe però alcun riscontro né a livello costituzionale, né sul piano della legislazione ordinaria.

Quanto al merito delle censure relative all'art. 1 della legge reg. Veneto n. 25 del 2019, esse sarebbero infondate.



2.1.- Sarebbe in particolare da escludere la censura di irragionevolezza della disposizione impugnata, dal momento che essa si limiterebbe a introdurre «una fase subprocedimentale prodromica» all'accertamento dell'illecito, «diretta a verificare il possibile concreto soddisfacimento degli interessi sottesi alla disciplina tutelata dalla previsione sanzionatoria [...] in uno spirito di collaborazione con i cittadini, senza in tal modo rinunciare alla potestà punitiva, ove la stessa sia necessaria a presidio dell'interesse generale».

Ciò, peraltro, soltanto con riferimento alle materie di competenza esclusiva della Regione: materie nelle quali, in base al principio della relazione biunivoca esistente tra competenza amministrativa e competenza sanzionatoria (sono citate le sentenze di questa Corte n. 90 del 2013, n. 240 del 2007, n. 384 del 2005 e n. 12 del 2004), «appare del tutto naturale che siano le Regioni a decidere, secondo scelta insindacabile di discrezionalità politica e legislativa, se prevedere l'irrogazione di una sanzione amministrativa al compimento di una determinata condotta o se, invece, introdurre delle forme di 'sanatoria', che precedano l'accertamento e l'irrogazione della sanzione».

La difesa regionale prosegue evocando vari esempi, nella stessa legislazione statale, di regolarizzazioni analoghe a quelle ora previste dal legislatore regionale, e in particolare l'art. 1, comma 6, della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro), nonché l'art. 36 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)».

La previsione della «regolarizzazione» o della «rimozione degli effetti della violazione» da parte dell'art. 1, comma 1, della legge regionale impugnata dovrebbe dunque intendersi come preliminare rispetto al perfezionamento dell'accertamento, sì che il verbale di accertamento divenga poi la semplice «ricognizione di un accadimento storico non più afflittivo del bene giuridico protetto dalla norma sanzionatoria».

La finalità della legge sarebbe, d'altra parte, «quella della promozione della massima consapevolezza della sussistenza della previsione sanzionatoria in capo al soggetto sottoposto alla norma», attraverso una «opportuna interlocuzione preventiva tra pubblica amministrazione» e destinatario del precetto; finalità tanto più rilevante a fronte della crescente complessità normativa che rende più difficoltoso, per il cittadino, comprendere il significato delle previsioni legislative e ad esse adeguarsi.

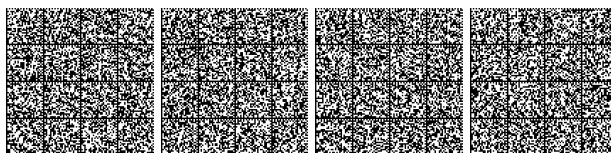
2.2.- Quanto poi al comma 2 dell'art. 1 impugnato, la difesa regionale obietta che alla Giunta regionale competerebbe esclusivamente «la determinazione delle modalità di applicazione dell'istituto introdotto dal legislatore regionale», onde chiarirne la portata ed «enucleare termini e modalità del procedimento di regolarizzazione»: un compito che sarebbe dunque «meramente compilatorio», e che non attribuirebbe all'organo amministrativo «alcun ruolo "creativo" o definitorio dei confini tra il lecito e l'illecito», conformemente ai principi che questa Corte avrebbe affermato nella sentenza n. 134 del 2019, pure invocata nel ricorso statale.

2.3.- Anche la censura di violazione dell'art. 97 Cost. sarebbe, infine, infondata, giacché la norma regionale non determinerebbe alcuna rinuncia alla potestà punitiva affidata alle cure regionali, avendo all'opposto «lo scopo di garantire, mediante un dialogo collaborativo con il cittadino, il soddisfacimento degli interessi generali sottesi alla disciplina amministrativa. In una visione in cui le istituzioni non si contrappongono[no] al cittadino, ma si pongono invece in ascolto dello stesso al fine di realizzare l'interesse pubblico con comunione di intenti e di azione».

3.- In prossimità dell'udienza, la Regione Veneto ha depositato memoria in cui ha eccepito altresì la manifesta inammissibilità delle censure statali, in ragione della «assenza di specifiche argomentazioni a sostegno delle doglianze», ribadendo poi le proprie argomentazioni a sostegno della non fondatezza del ricorso statale.

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 gli artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della legge della Regione Veneto 16 luglio 2019, n. 25 (Norme per introdurre l'istituto della regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti nell'ambito dei procedimenti di accertamento di violazioni di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative), per violazione complessivamente degli artt. 3, 25 e 97 della Costituzione, nonché per contrasto «con la legge n. 689/1981 che detta la disciplina generale in tema di sanzioni amministrative».



L'art. 1, comma 1, impugnato recita: «Nei procedimenti di accertamento per violazione di disposizioni normative, sanzionate in via amministrativa, in materie di competenza esclusiva della Regione, nessun provvedimento sanzionatorio può essere irrogato se prima non sia consentita la regolarizzazione degli adempimenti o la rimozione degli effetti della violazione da parte del soggetto interessato».

Prosegue il comma 2: «Ai fini di cui al comma 1 si provvede, secondo le modalità e nei termini definiti dalla Giunta regionale con propri provvedimenti da assumere, sentita la competente commissione consiliare, entro e non oltre novanta giorni dalla entrata in vigore della presente legge, in relazione alla tipologia della violazione e agli adempimenti che la regolarizzazione o la rimozione degli effetti della violazione comportano; alla Giunta regionale compete altresì, e con le stesse modalità, individuare le fattispecie per le quali non è possibile ricorrere alla regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti, attesa la non sanabilità ad opera dell'autore o dell'obligato in solido degli effetti della azione od omissione costituente la violazione sanzionata in via amministrativa».

L'art. 4, infine, dispone l'abrogazione dell'istituto della diffida amministrativa, così come previsto dall'art. 2-bis della legge della Regione Veneto 28 gennaio 1977, n. 10 (Disciplina e delega delle funzioni inerenti all'applicazione delle sanzioni amministrative di competenza regionale).

2.- Va anzitutto dichiarata manifestamente inammissibile la censura - peraltro solo accennata nel ricorso statale - fondata sul preteso contrasto tra le disposizioni impugnate e la disciplina generale delle sanzioni amministrative dettata dalla legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), che non ha rango costituzionale e non è qui evocata come parametro interposto rispetto ad alcun parametro attinente al riparto di competenze tra Stato e Regioni (sentenza n. 134 del 2019).

3.- Devono invece essere disattese le eccezioni di inammissibilità formulate dalla difesa regionale: sia quelle (formulate soltanto con la memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza) relative al complesso delle restanti censure statali, che la difesa regionale ritiene essere del tutto sprovviste di motivazione, e che appaiono invece a questa Corte supportate da sintetica ma chiara argomentazione; sia quella concernente l'impugnato art. 4 della legge reg. Veneto n. 25 del 2019, dal momento che l'abrogazione da esso operata dell'indicato istituto della diffida amministrativa appare - nella stessa logica della legge oggetto della presente impugnazione - inscindibilmente connessa alla introduzione, da parte dell'impugnato art. 1, comma 1, in luogo della precedente diffida, di un nuova causa di non punibilità dell'illecito amministrativo, concepita quale più favorevole per il destinatario della norma.

4.- Nel merito, possono essere esaminate congiuntamente le questioni promosse in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., che si basano entrambe sull'argomento secondo cui la previsione di una possibilità di «regolarizzazione degli adempimenti» o di «rimozione degli effetti della violazione» da parte del soggetto interessato, nella fase prodromica al suo accertamento, vanificherebbe di fatto l'efficacia deterrente della sanzione; con conseguente irragionevolezza intrinseca della disciplina e connesso pregiudizio al buon andamento della pubblica amministrazione.

Questa Corte ritiene che tali censure non siano fondate.

4.1.- Il ricorrente assume il contrasto delle disposizioni impugnate con principi - discendenti dagli artt. 3 e 97 Cost. - che vincolano, allo stesso modo, il legislatore statale e quello regionale.

La difesa regionale ribatte anzitutto che, nell'ambito stesso della legislazione statale, sarebbero rinvenibili vari istituti strutturati attorno a una logica analoga a quella della disciplina impugnata.

Peraltro, gli esempi formulati dalla difesa regionale non appaiono particolarmente calzanti: il primo - quello previsto dall'art. 1, comma 6, della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro) - perché contenuto in una legge delega mai attuata sul punto specifico; il secondo - l'accertamento di conformità di cui all'art. 36 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)» - giacché riferita a un istituto che, da un lato, presuppone l'originaria conformità dell'intervento edilizio alla disciplina urbanistica ed edilizia, e che, dall'altro lato, è subordinato al pagamento, a titolo di oblazione, del contributo di costruzione maggiorato, in chiave evidentemente sanzionatoria per l'illecito realizzato in assenza di permesso di costruire o delle condizioni equiparate.

Anche altri istituti di carattere riparatorio previsti dalla legislazione statale tengono ferme talune conseguenze sanzionatorie - sia pure significativamente attenuate - a carico del trasgressore che abbia rimosso le conseguenze dell'illecito, conformandosi al precetto precedentemente violato, entro un termine concessogli all'uopo dall'autorità che ha accertato l'illecito (si vedano, ad esempio, l'art. 13 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, recante «Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della L. 14 febbraio



2003, n. 30»; gli artt. 20 e 21 del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758, recante «Modificazioni alla disciplina sanzionatoria in materia di lavoro»; l'art. 301 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, recante «Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro»; gli artt. da 318-*bis* a 318-*septies* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale»).

Nell'ambito del diritto penale tributario, poi, l'art. 13, comma 1, del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), come sostituito dall'art. 11, comma 1, del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 (Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23), prevede la non punibilità di taluni reati tributari se, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, i debiti tributari - comprensivi però degli interessi e delle sanzioni irrogate dall'amministrazione - siano stati integralmente estinti.

Nel meccanismo disegnato dalla legge regionale qui impugnata, invece, la «regolarizzazione degli adempimenti» o la «rimozione degli effetti» dell'illecito avviene senza alcuna conseguenza sanzionatoria per il suo autore, una volta che l'illecito sia stato scoperto dagli organi preposti, ma ancora non formalmente accertato.

Dal che la preoccupazione, sottesa al ricorso statale, che la disciplina qui censurata possa indebolire l'efficacia deterrente delle sanzioni comminate dal legislatore regionale, incentivando in sostanza il destinatario della norma a tenere il comportamento vietato o a non adempiere l'obbligo imposto dalla norma sino a che l'inosservanza non venga scoperta dagli organi a ciò preposti, confidando nella possibilità di un adempimento successivo, in grado di impedire l'irrogazione di ogni sanzione a suo carico.

4.2.- Tuttavia, nel sostenere la legittimità costituzionale della disposizione impugnata la difesa regionale pone altresì l'accento - da un lato - sull'elevato livello di complessità di molte prescrizioni sanzionate a livello amministrativo, e - dall'altro - sulla prospettiva di un rapporto tra pubblica amministrazione e consociati imperniato su uno schema dialogico-collaborativo anziché oppositivo, che si traduce qui nell'imposizione di un obbligo di "avvertire" il privato circa la necessità di conformarsi al precetto, opportunamente chiaritogli nella sua portata dall'organo preposto all'accertamento, e nella conseguente concessione in suo favore di un termine per consentirgli l'adeguamento al precetto stesso, prima che possa essere dato avvio al vero e proprio procedimento sanzionatorio. Un meccanismo, questo, che - osserva la difesa regionale - potrebbe anche risultare più efficace in termini di tutela degli interessi sostanziali tutelati dalla norma sanzionatoria, preoccupandosi di ottenere l'adempimento (ancorché tardivo) del precetto, piuttosto che di assicurare l'indefettibilità della sanzione.

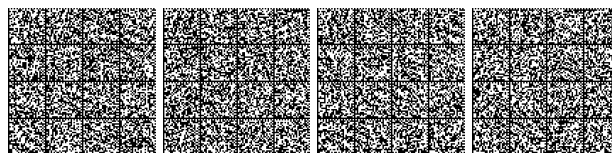
4.3.- A fronte di tali opposte prospettazioni, nessuna delle quali sfornita di plausibilità, il sindacato di questa Corte - al metro degli evocati artt. 3 e 97 Cost. - non può che cedere il passo alla discrezionalità del legislatore, in questo caso regionale, nell'individuazione dei meccanismi sanzionatori che meglio garantiscano, secondo le (non irragionevoli) valutazioni del legislatore medesimo, la tutela degli interessi sottostanti alle norme amministrativamente sanzionate.

Non sfugge, tra l'altro, a questa Corte che in riferimento all'ambito contiguo del diritto penale la possibilità di riservare maggiore spazio a meccanismi di riduzione o addirittura di esclusione della pena, a fronte di condotte riparatorie delle conseguenze del reato da parte del suo autore, è stata esplorata recentemente anche dal legislatore statale con l'introduzione del nuovo art. 162-*ter* del codice penale ad opera della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), che prevede per l'appunto l'estinzione dei delitti procedibili a querela soggetta a remissione - senza alcuna residua sanzione per il trasgressore - quando, anche in assenza di remissione della querela da parte della persona offesa, questi abbia riparato interamente il danno cagionato dal reato ed eliminato, ove possibile, le conseguenze dannose o pericolose di esso entro l'apertura del dibattimento di primo grado.

Scelte legislative siffatte corrispondono a legittime opzioni di politica criminale o di politica sanzionatoria, che questa Corte ha il dovere di rispettare, nella misura in cui non trasmodino nella manifesta irragionevolezza o non si traducano - nella materia delle sanzioni amministrative - in un evidente pregiudizio al principio del buon andamento dell'amministrazione; ciò che appare da escludere rispetto a una disciplina come quella in questa sede all'esame.

5.- Sono, invece, fondate le questioni promosse in riferimento al principio di legalità delle sanzioni amministrative, da intendersi come implicitamente riferite all'art. 23 Cost. anziché, come erroneamente indicato dal ricorrente, all'art. 25, secondo comma, Cost., come si evince dal tenore complessivo della motivazione del ricorso.

5.1.- Va preliminarmente rammentato che, secondo l'ormai costante giurisprudenza di questa Corte, le garanzie discendenti dall'art. 25, secondo comma, Cost. si applicano anche agli illeciti e alle sanzioni amministrative di carattere sostanzialmente punitivo (sentenze n. 134 del 2019, n. 223 del 2018, n. 121 del 2018, n. 68 del 2017, n. 276 del 2016



e n. 104 del 2014), con l'eccezione però della riserva assoluta di legge statale, che vige per il solo diritto penale stricto sensu, come da ultimo precisato dalla sentenza n. 134 del 2019. Tale pronuncia ha altresì ribadito che il potere sanzionatorio amministrativo - che il legislatore regionale ben può esercitare, nelle materie di propria competenza - resta comunque soggetto alla riserva di legge relativa all'art. 23 Cost., intesa qui anche quale legge regionale.

Anche rispetto al diritto sanzionatorio amministrativo - di fonte statale o regionale che sia - si pone, in effetti, un'esigenza di predeterminazione legislativa dei presupposti dell'esercizio del potere sanzionatorio, con riferimento sia alla configurazione della norma di condotta la cui inosservanza è soggetta a sanzione, sia alla tipologia e al quantum della sanzione stessa, sia - ancora - alla struttura di eventuali cause esimenti. E ciò per ragioni analoghe a quelle sottese al principio di legalità che vige per il diritto penale in senso stretto, trattandosi, pure in questo caso, di assicurare al consociato tutela contro possibili abusi da parte della pubblica autorità (sentenza n. 32 del 2020, punto 4.3.1. del Considerato in diritto): abusi che possono radicarsi tanto nell'arbitrario esercizio del potere sanzionatorio, quanto nel suo arbitrario non esercizio.

Questa esigenza è stata, del resto, già posta in evidenza da una risalente pronuncia di questa Corte, che ha altresì ricollegato espressamente la *ratio* della necessaria «prefissione *ex lege* di rigorosi criteri di esercizio del potere relativo all'applicazione (o alla non applicazione)» delle sanzioni amministrative al principio di imparzialità dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost., oltre che alla riserva di legge di cui all'art. 23 Cost. (sentenza n. 447 del 1988).

Tutto ciò impone che a predeterminare i presupposti dell'esercizio del potere sanzionatorio sia l'organo legislativo (statale o regionale), il quale rappresenta l'intero corpo sociale, consentendo anche alle minoranze, nell'ambito di un procedimento pubblico e trasparente, la più ampia partecipazione al processo di formazione della legge (sentenza n. 230 del 2012); mentre tale esigenza non può ritenersi soddisfatta laddove questi presupposti siano nella loro sostanza fissati da un atto amministrativo, sia pure ancora di carattere generale.

È bensì vero che la riserva di legge espressa dall'art. 23 Cost. è intesa quale riserva relativa, che tollera come tale maggiori margini di integrazione da parte di fonti secondarie (così anche la già citata sentenza n. 134 del 2019); ma questa Corte ha già avuto modo di precisare che tale carattere della riserva in questione «non relega [...] la legge sullo sfondo, né può costituire giustificazione sufficiente per un rapporto con gli atti amministrativi concreti ridotto al mero richiamo formale ad una prescrizione normativa “in bianco” [...], senza una precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell'azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini»; dovendosi anzi riconoscere rango di «principio supremo dello Stato di diritto» all'idea secondo cui i consociati sono tenuti «a sottostare soltanto agli obblighi di fare, di non fare o di dare previsti in via generale dalla legge» (sentenza n. 115 del 2011, e numerosi precedenti ivi richiamati).

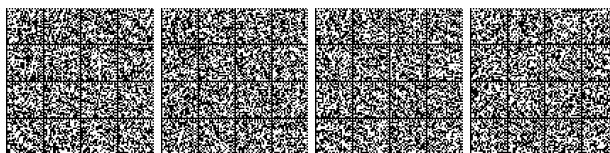
Tale principio implica dunque che - laddove la legge rinvii a un successivo provvedimento amministrativo generale o ad un regolamento - sia comunque la legge stessa a definire i criteri direttivi destinati a orientare la discrezionalità dell'amministrazione (sentenza n. 174 del 2017; in senso analogo, sentenze n. 83 del 2015 e n. 435 del 2001). Ciò che non può non valere anche quando la prestazione imposta abbia natura sanzionatoria di una condotta illecita.

5.2.- Una simile esigenza di predeterminazione, da parte della fonte primaria, dei presupposti dell'applicazione (o non applicazione) della sanzione amministrativa non può, all'evidenza, ritenersi soddisfatta da una disciplina come quella all'esame, che affida quasi interamente a un atto della Giunta la disciplina di un istituto che, secondo le dichiarate intenzioni del legislatore regionale, ha lo scopo di evitare di sanzionare chi pure sia stato sorpreso a violare la legge.

Tale disciplina - lungi dal limitarsi ad affidare all'autorità amministrativa un ruolo «meramente compilatorio», come sostenuto dalla difesa regionale, e lungi dal riservare alla stessa semplici specificazioni di carattere tecnico del precetto, come nel caso deciso da questa Corte con la sentenza n. 134 del 2019 - omette infatti radicalmente di definire il preciso ambito di applicazione dell'istituto, ivi compresi i casi in cui la sanabilità della violazione è da escludere; né indica il termine entro il quale il trasgressore è ammesso a «regolarizzare gli adempimenti» o a «rimuovere gli effetti» della violazione, nonché - non da ultimo - le conseguenze delle medesime condotte, dal momento che la legge regionale non precisa in alcun luogo se la conseguenza della regolarizzazione o rimozione degli effetti sia effettivamente il venir meno di qualsiasi sanzione, ovvero una mera riduzione di quella originariamente prevista.

Tutti questi profili sono affidati pressoché interamente alle determinazioni di un atto della Giunta regionale, da assumere semplicemente «sentita la competente commissione consiliare», anziché essere predeterminati dalla legge regionale stessa.

Dal che il contrasto della disciplina medesima con il principio di legalità delle sanzioni amministrative di cui all'art. 23 Cost.



6.- La radicale lacuna nella predeterminazione legislativa della disciplina della «regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti nell'ambito dei procedimenti di accertamento di violazioni di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative» introdotta con la legge reg. Veneto n. 25 del 2019 determina l'illegittimità costituzionale tanto dell'art. 1, commi 1 e 2, che prevedono - senza compiutamente disciplinarlo - l'istituto; quanto dell'art. 4, che abroga il previgente istituto della diffida previsto dall'art. 2-bis della legge reg. Veneto n. 10 del 1977, sull'evidente presupposto della sua sostituzione con la normativa ora dichiarata costituzionalmente illegittima.

Visto l'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la dichiarazione di illegittimità costituzionale va peraltro estesa anche alle restanti disposizioni della legge reg. Veneto n. 25 del 2019, che appaiono tutte inscindibilmente dipendenti dalla regolamentazione del nuovo istituto contenuta nei primi due commi dell'art. 1.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della legge della Regione Veneto 16 luglio 2019, n. 25 (Norme per introdurre l'istituto della regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti nell'ambito dei procedimenti di accertamento di violazioni di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative);

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 degli artt. 1, commi 3, 4, 5 e 6, 2, 3, 5 e 6 della legge reg. Veneto n. 25 del 2019;

3) dichiara manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della legge reg. Veneto n. 25 del 2019, promosse, per contrasto «con la legge n. 689/1981 che detta la disciplina generale in tema di sanzioni amministrative», dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della legge reg. Veneto n. 25 del 2019, promosse, in riferimento complessivamente agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2020.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

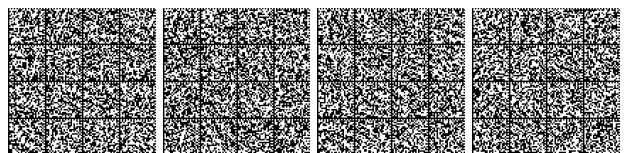
Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 gennaio 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 104

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 dicembre 2020
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Energia - Norme della Provincia autonoma di Trento - Concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Modificazioni della legge provinciale n. 4 del 1998 - Procedimento per l'assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico - Bando di gara - Contenuti - Previsione che entro 180 giorni dall'aggiudicazione il concessionario si doti di una sede operativa nel territorio provinciale avente in dotazione risorse umane e strumentali idonee in relazione alle caratteristiche della concessione oggetto della procedura di gara.

Energia - Norme della Provincia autonoma di Trento - Concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Modificazioni della legge provinciale n. 4 del 1998 - Procedimento per l'assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico - Disciplina della valutazione delle offerte - Provvedimento unico di concessione di grande derivazione a scopo idroelettrico.

Energia - Norme della Provincia autonoma di Trento - Concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Modificazioni della legge provinciale n. 4 del 1998 - Procedimento per l'assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico - Operatori economici e requisiti di partecipazione - Previsione che i documenti di gara possono prevedere che l'operatore economico sia in possesso di uno o più specificati requisiti opzionali, se pertinenti con l'oggetto della concessione.

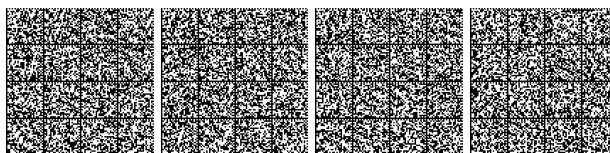
- Legge della Provincia autonoma di Trento 21 ottobre 2020, n. 9 (“Modificazioni della legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4 (Disposizioni per l’attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 235. Istituzione dell’azienda speciale provinciale per l’energia, disciplina dell’utilizzo dell’energia elettrica spettante alla Provincia ai sensi dell’articolo 13 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, criteri per la redazione del piano della distribuzione e modificazioni alle leggi provinciali 15 dicembre 1980, n. 38 e 13 luglio 1995, n. 7), della legge provinciale sull’energia 2012, della legge provinciale sulle acque pubbliche 1976 e della legge provinciale sull’agricoltura 2003”), artt. 8, commi 9 e 14, 10 e 16, comma 3 (*recte*: 16, nella parte in cui introduce l’art. 1-bis 1.8, commi 3 e 4, della legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4).

AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri (codice fiscale 80188230587) rappresentato e difeso per legge dall’Avvocatura Generale dello Stato (codice fiscale 80224030587) ags_m2@mailcert.avvocaturastato.it - fax 06/96514000 presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Provincia autonoma di Trento (codice fiscale 00337460224) in persona del presidente della giunta pro tempore;

Per la declaratoria di incostituzionalità della legge della Provincia autonoma di Trento 21 ottobre 2020, n. 9 pubblicata in pari data sul B.U.R. del Trentino-Alto Adige n. 42 (numero straordinario 3) recante «Modificazioni della legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4 (Disposizioni per l’attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 235. Istituzione dell’azienda speciale provinciale per l’energia, disciplina dell’utilizzo dell’energia elettrica spettante alla provincia ai sensi dell’art. 13 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, criteri per la redazione del piano della distribuzione e modificazioni alle leggi provinciali 15 dicembre 1980, n. 38 e 13 luglio 1995, n. 7), della legge provinciale sull’energia 2012, della legge provinciale sulle acque pubbliche 1976 e della legge provinciale sull’agricoltura 2003», in relazione alle disposizioni di seguito indicate, per violazione dell’art. 117, primo e secondo



comma, lettera *e*) della Costituzione, in relazione alla materia della «tutela della concorrenza», e dell'art. 13 dello statuto speciale di autonomia di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5, nonché delle disposizioni vincolanti contenute nel decreto legislativo n. 79 del 1999.

La legge provinciale prevede modificazioni della legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4, prevedendo modalità e procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, in attuazione dell'art. 13 dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige.

La norma eccede dalle competenze riconosciute alla Provincia autonoma di Trento dallo statuto speciale di autonomia, presentando aspetti di illegittimità costituzionale relativamente alle disposizioni contenute negli articoli 8, commi 9 e 14, 10 — in relazione al comma 4 del novellato art. 1-*bis* 1.2 della legge provinciale n. 4 del 1998 — e 16, comma 3.

Tali disposizioni, per le ragioni di seguito illustrate, eccedono dalle competenze statutarie riconosciute alla Provincia autonoma di Trento dall'art. 13 dello statuto speciale di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige, e vanno a violare l'art. 117, primo comma e terzo comma della Costituzione.

In via preliminare va ricordato che l'art. 13 dello statuto, così come sostituito dall'art. 1, comma 833 della legge 27 dicembre 2017, n. 205, riconosce alla Provincia autonoma di Trento una competenza legislativa primaria (da esercitare tuttavia «nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e degli accordi internazionali, nonché dei principi fondamentali dell'ordinamento statale») prevedendo che con legge provinciale siano disciplinate «le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni per grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, stabilendo in particolare norme procedurali per lo svolgimento delle gare, i termini di indizione delle stesse, i criteri di ammissione e di aggiudicazione, i requisiti finanziari, organizzativi e tecnici dei partecipanti. La legge provinciale disciplina inoltre la durata delle concessioni, i criteri per la determinazione dei canoni di concessione per l'utilizzo e la valorizzazione del demanio idrico e dei beni patrimoniali costituiti dagli impianti afferenti le grandi derivazioni idroelettriche, i parametri di sviluppo degli impianti nonché le modalità di valutazione degli aspetti paesaggistici e di impatto ambientale, determinando le conseguenti misure di compensazione ambientale e territoriale, anche a carattere finanziario.».

Dunque il parametro di riferimento per l'esercizio della competenza provinciale in materia di grandi derivazioni idroelettriche, oltre che dal necessario rispetto dell'ordinamento euro-unitario, è costituito dal predetto articolo e, per quanto da esso non previsto, dalle norme di attuazione dello statuto speciale, in particolare dal decreto del Presidente della Repubblica n. 235 del 1977 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di energia) e dal decreto del Presidente della Repubblica n. 381 del 1974 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche), nonché dalle disposizioni statali interposte che costituiscono limite all'esercizio della potestà normativa provinciale in quanto riconducibili ai principi fondamentali dell'ordinamento statale.

Ciò premesso, si rilevano i seguenti profili di illegittimità costituzionale:

1) La disposizione contenuta nell'art. 8, comma 9 della legge provinciale novella il comma 2 dell'art. 1-*bis* 1 della legge provinciale n. 4 del 1998, disciplinando nel dettaglio i contenuti del bando di gara.

Alla lettera *e*) di detto comma 2 si prevede che l'aggiudicatario debba dotarsi «[...] entro centottanta giorni dall'aggiudicazione [...] di una sede operativa nel territorio provinciale avente in dotazione risorse umane e strumentali idonee in relazione alle caratteristiche della concessione oggetto della procedura di gara».

Il requisito in questione appare anzitutto incompatibile rispetto all'art. 49 del TFUE, in quanto produce una discriminazione di fatto, in danno degli operatori non stabiliti nel nostro Paese, che, per quanto giustificabile in funzione della necessità che il concessionario abbia una struttura che gli permetta di gestire la concessione, va al di là di quanto, per l'appunto, necessario, nella misura in cui la sede operativa in questione andrebbe ad aggiungersi alla sede già costituita dalla medesima infrastruttura energetica.

L'obbligo di mettere a disposizione nel territorio provinciale una sede operativa appare inoltre incompatibile con l'art. 14, rubricato «Requisiti vietati», paragrafo 1, numero 3) della direttiva 12 dicembre 2006, n. 123, relativa alla disciplina dei servizi nel mercato interno — direttiva servizi — ove si prevede che «[g]li Stati membri non subordinano l'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio sul loro territorio al rispetto dei requisiti seguenti: [...] 3) restrizioni della libertà, per il prestatore, di scegliere tra essere stabilito a titolo principale o secondario, in particolare l'obbligo per il prestatore, di avere lo stabilimento principale sul loro territorio o restrizioni alla libertà di scegliere tra essere stabilito in forma di rappresentanza, succursale o filiale».

Dalla violazione delle suddette norme europee ed in particolare del principio della libertà di concorrenza «per» il mercato, discende che la norma provinciale eccede dalle competenze statutarie della Provincia di Trento, andando a violare l'art. 117, primo comma della Costituzione, che impone il rispetto del diritto europeo.



2) Con riferimento agli articoli 8, comma 14 e 16, comma 3 della legge provinciale, si rappresenta quanto segue.

L'art. 11-*quater* del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12 (innovando la disciplina di cui all'art. 12 del decreto legislativo n. 79 del 1999, di attuazione della direttiva 96/92/CE recante norma comuni per il mercato interno dell'energia elettrica) ha inciso sensibilmente sulla disciplina delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche, disponendo la regionalizzazione della proprietà delle opere idroelettriche (di cui all'art. 25, primo comma del testo unico di cui al regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775), alla scadenza delle concessioni e nei casi di decadenza o rinuncia alle stesse, e conferendo alle regioni o province autonome, già titolari della funzione amministrativa di rilascio delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, la potestà di legiferare sulle modalità e sulle procedure di assegnazione delle medesime concessioni, seppure nel rispetto di principi e parametri indicati dalla legge statale.

L'art. 12, comma 1-*ter* del decreto legislativo n. 79 del 1999 stabilisce che, nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e degli accordi internazionali, nonché dei principi fondamentali dell'ordinamento statale e delle disposizioni di cui al medesimo articolo, le regioni (e le province autonome) disciplinano con legge, le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, stabilendo il perimetro entro il quale è demandato al legislatore regionale il compito di emanare tali disposizioni di rango legislativo.

Nel quadro del riconoscimento di prerogative in favore delle regioni e delle province autonome, il legislatore statale con la riforma di cui al decreto-legge n. 135 del 2018, ha introdotto una serie di previsioni volte a salvaguardare principi e valori ritenuti basilari, primi fra tutti quelli tesi a garantire la tutela della concorrenza e la tutela dell'ambiente e della pubblica incolumità, riconducibili ad ambiti di competenza statale esclusiva.

In tale contesto, la disciplina recata dall'art. 12, comma 1-*ter*, lettera *m*) del decreto legislativo n. 79 del 1999, includendo nell'ambito di un unico procedimento la selezione delle proposte progettuali presentate, risponde all'esigenza di assicurare il coinvolgimento delle amministrazioni statali, a garanzia della controllabilità della scelta effettuata in ordine al progetto migliore sul piano tecnico e ambientale, di una maggiore trasparenza del procedimento stesso e, in ultima analisi, a garanzia del rispetto di quegli stessi principi che la riforma legislativa in esame, come detto, ha inteso salvaguardare.

La procedura di assegnazione, solo delineata dalla legge provinciale in esame con una disciplina incompleta rispetto alle previsioni della legge nazionale, presenta profili di ambigua formulazione in rapporto all'esigenza di unità procedimentale e a quella della partecipazione delle amministrazioni dello Stato al procedimento valutativo.

In particolare, la legge provinciale in esame prevede:

all'art. 8, comma 14, la disciplina della valutazione delle offerte, stabilendo che la provincia si avvale di apposita commissione tecnica che «valuta le offerte dal punto di vista tecnico ed economico, ai sensi dell'art. 1-*bis* 1.4, valuta la loro congruità ai sensi dell'art. 1-*bis* 1.5 e redige la graduatoria»;

all'art. 16, comma 3, prevede che «la struttura provinciale competente in materia di risorse idriche trasmette la domanda di provvedimento unico e la relativa documentazione alle strutture provinciali e alle amministrazioni interessate, che compiono l'istruttoria per i profili di rispettiva competenza secondo quanto previsto dalla normativa di settore. La struttura provinciale competente in materia di risorse idriche indice una conferenza di servizi, alla quale partecipano tutte le strutture e amministrazioni interessate per il rilascio dei titoli abilitativi compresi nel provvedimento unico».

La disciplina dettata dalla legge provinciale, quindi, sembra sottrarre al procedimento unico, cui partecipano tutte le amministrazioni interessate, la fase di selezione delle domande di concessione presentate in aperto contrasto con la *ratio* sottesa alla previsione statale, volta a salvaguardare il corretto dispiegarsi delle dinamiche concorrenziali e della tutela ambientale, in un'ottica di valorizzazione della produzione idroelettrica nazionale e di tutela e conservazione del bene acqua.

Per le ragioni esposte, le citate norme della legge provinciale in esame eccedono dalle competenze riconosciute alla provincia autonoma dall'art. 13 dello Statuto speciale di autonomia, in quanto si pongono in contrasto con la disposizione statale dettata dall'art. 12, comma 1-*ter*, lettera *m*) decreto legislativo n. 79 del 1999 e, più in generale, con il nuovo assetto regolatorio della materia, per come delineato dalla novella legislativa recata dall'art. 11-*quater* del decreto-legge n. 135 del 2018 che costituisce norma interposta, determinando la violazione della competenza statale in materia di tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*) della Costituzione.

3) Come già rappresentato, l'art. 13 dello statuto del Trentino-Alto Adige, afferma che la competenza legislativa provinciale in materia di rilascio delle concessioni di grande derivazione idroelettrica deve essere esercitata nel rispetto dell'ordinamento euro-unitario (*ex* art. 117, primo comma della Costituzione) e dei principi fondamentali dell'ordinamento nazionale tra cui la tutela della concorrenza (materia di competenza statale esclusiva *ex* art. 117, secondo comma, lettera *e*).



Il rispetto dei richiamati parametri di legittimità, richiede, quindi, che la norma provinciale definisca procedure di selezione per l'individuazione dei concessionari improntate ai principi di massima partecipazione, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità.

L'art. 10 della legge provinciale introduce l'art. 1-*bis* 1.2 nella legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4.

Detta disposizione reca, tra le altre cose, la disciplina dei requisiti che gli operatori economici devono possedere per partecipare alle procedure di gara per l'assegnazione delle concessioni, di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, requisiti che appaiono eccessivamente restrittivi e idonei, quindi, a restringere la più ampia partecipazione alle future gare.

In particolare il comma 4 dell'art. 1-*bis* 1.2 con le lettere da *a*) a *g*) e *j*), prescrive una serie requisiti ulteriori opzionali, facoltativi, solo a patto che siano pertinenti all'oggetto della concessione di natura tecnico-organizzativa.

Orbene anche a volere ammettere la «necessità» dei requisiti in questione, per usare l'espressione di cui all'art. 15, paragrafo 3, lettera *b*), della direttiva servizi n. 123 del 2006 e la loro idoneità a realizzare l'obiettivo perseguito, i medesimi sembrano violare il principio di proporzionalità che la stessa direttiva servizi impone, ai sensi dell'art. 10 paragrafo 2, lettera *e*), e 15, paragrafo 3, lettera *e*), seconda e terza frase.

I requisiti di partecipazione alle gare devono infatti essere commisurati all'obiettivo di interesse generale perseguito, e cumulativamente, non devono introdurre prescrizioni ultronee rispetto a quanto necessario per conseguirlo.

Possono essere infine introdotti solo ove non sia possibile sostituirli con misure meno restrittive ma ugualmente efficaci.

Si tratta dunque di valutare la ragionevolezza di tali requisiti, avuto riguardo all'obiettivo ipotizzato, di sicuro, efficiente e continuo funzionamento del servizio di produzione di energia.

In particolare, si ritiene che la valutazione dovrebbe avere ad oggetto, per quanto riguarda i requisiti tecnici, il diverso numero di anni di pregressa esperienza nel settore — e, in taluni casi, anche la sua continuità — rispetto alle singole esigenze per cui il numero di anni viene richiesto.

Considerati la numerosità, il significativo frazionamento, l'onerosità e il tecnicismo dei requisiti richiesti dalla norma provinciale, gli stessi non possono sottrarsi ad un'attenta valutazione di proporzionalità, non potendosi escludere — *prima facie* e quantomeno con riguardo al frazionamento e all'onerosità di alcuni di essi — la ricorrenza della violazione del principio di proporzionalità previsto dalle citate disposizioni della direttiva — e, per l'effetto, del principio di massima partecipazione concorrenziale — nella misura in cui non risulta evidente che, nel complesso o in parte, tali requisiti siano effettivamente finalizzati a richiedere ciò che è realmente necessario al perseguimento dell'obiettivo di interesse generale ovvero che non possano essere sostituiti da misure meno restrittive.

Preme ricordare che le disposizioni della direttiva servizi da ritenersi, in questa sede, parametri di compatibilità dei requisiti esaminati, sono ricompresi nel capo III «Libertà di stabilimento del prestatore», il quale è applicabile anche a situazioni cosiddette «puramente interne», ossia che non presentano alcuna rilevanza transfrontaliera.

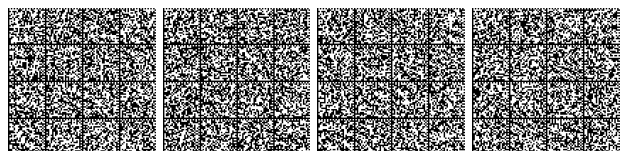
Di conseguenza dette disposizioni, funzionano quali, parametri di compatibilità anche con riferimento a concessioni di interesse esclusivamente nazionale.

Come statuito dalla Corte di giustizia, infatti l'interpretazione in base alla quale le disposizioni del capo III della direttiva 2006/133 si applicano non solo al prestatore che intende stabilirsi in un altro Stato membro, ma anche a quello che intende stabilirsi nel proprio Stato membro è conforme agli scopi perseguiti dalla suddetta direttiva.

Per le ragioni e nei termini suesposti, l'art. 10 della legge della Provincia autonoma di Trento in esame, nella parte in cui introduce l'art. 1-*bis* 1.2, comma 4, lettere da *a*) a *g*) e *j*), nella legge provinciale n. 4 del 1998 è censurabile rispetto agli articoli 10, paragrafo 2, lettera *e*) e 15, paragrafo 3, lettera *e*) della citata direttiva servizi, quali parametri interposti dell'art. 117, comma 1 della Costituzione, nella parte in cui vincola la potestà legislativa regionale e provinciale al rispetto degli obblighi discendenti dall'ordinamento unionale.

P. Q. M.

Voglia codesta Ecc.ma Corte dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 8 (commi 9 e 14), 10, e 16, comma 3 della legge della Provincia autonoma di Trento 21 ottobre 2020, n. 9, pubblicata in pari data sul B.U.R. del Trentino-Alto Adige n. 42 (numero straordinario 3), recante «Modificazioni della legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4 (Disposizioni per l'attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 235. Istituzione dell'azienda speciale provinciale per l'energia, disciplina dell'utilizzo dell'energia elettrica spettante alla Provincia



ai sensi dell'art. 13 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, criteri per la redazione del piano della distribuzione e modificazioni alle leggi provinciali 15 dicembre 1980, n. 38 e 13 luglio 1995, n. 7), della legge provinciale sull'energia 2012, della legge provinciale sulle acque pubbliche 1976 e della legge provinciale sull'agricoltura 2003», in relazione alle disposizioni di seguito indicate, per violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera e) della Costituzione, in relazione alla materia della «tutela della concorrenza», e dell'art. 13 dello statuto speciale di autonomia di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5, nonché delle disposizioni vincolanti contenute nel decreto legislativo n. 79 del 1999.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

- 1) estratto della delibera del Consiglio dei ministri 18 dicembre 2020;
- 2) copia della legge provinciale impugnata;
- 3) rapporto del Dipartimento degli affari regionali.

Con ogni salvezza.

Roma, 19 dicembre 2020

L'avvocato dello Stato: AIELLO

21C00001

N. 195

Ordinanza del 17 ottobre 2020 del Tribunale amministrativo regionale per il Molise sul ricorso proposto da Allarme Molise di Antonino di Iorio contro Agenzia Nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.a. e altri.

Appalti pubblici - Subappalto - Previsione che possono essere affidate le opere o i lavori, i servizi o le forniture compresi nel contratto - Mancata previsione di un divieto di subappalto nel settore dei beni culturali.

– Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), artt. 105 e 146.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL MOLISE

(SEZIONE PRIMA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 72 del 2020, proposto da Allarme Molise di Antonino di Iorio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuliano Di Pardo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

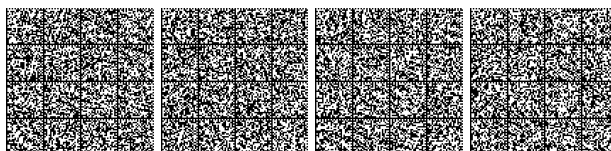
contro Agenzia Nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. - Invitalia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Stefano Vinti, Manuela Teoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo - Polo Museale del Molise, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Campobasso presso cui è domiciliato in via Insorti d'Ungheria n. 74, Campobasso;

NEI CONFRONTI

Ati Selcom S.p.A. - Compagnia Italiana Allarmi C.I.A.L. S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Giasi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Siemens S.p.a. in persona del legale rappresentante, non costituita in giudizio;



PER L'ANNULLAMENTO:

del bando, del disciplinare, del capitolato, nonché del progetto posto a base di gara, ivi compresi i relativi allegati ed elaborati, con i quali l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.a. - Invitalia, in qualità di Centrale Unica di Committenza per il MIBACT - Polo Museale del Molise, ha indetto Procedura aperta ex art. 36, comma 2, lett. d), 60, 145 e ss. del decreto legislativo n. 50/2016 per l'affidamento dei «Lavori di adeguamento degli impianti delle sedi del Polo Museale del Molise» (CIG: 8046973C2E). Progetto esecutivo approvato con decreto dell'ente aderente del 9 settembre 2019. Determinazione a contrarre n. 30 del 1° ottobre 2019;

della determina di nomina del RUP, arch. Annalisa di Mase, del 12 giugno 2019 prot. n. 00733870;

di tutti i chiarimenti forniti dalla S.A. in risposta ai quesiti;

di tutte le comunicazioni e gli avvisi pubblicati sul profilo della Centrale di Committenza;

di tutti i verbali di gara, ivi compresi in particolare i verbali n. 1, 2, 3, 4, 5, 6;

della richiesta di soccorso istruttorio di cui al verbale n. 2 del 28 novembre 2019;

del provvedimento di ammissione di cui al prot. n. 0175835 del 20 dicembre 2019;

della determina n. 210 prot. n. 0001713 del 7 gennaio 2020;

della richiesta di integrazione dei giustificativi della manodopera del 30 gennaio 2020 avanzata dalla S.A. nei riguardi del RTI Costituendo Selcom S.p.a. - Cial S.r.l. Unipersonale;

della proposta di aggiudicazione prot. n. 0017903 del 5 febbraio 2020 in favore del RTI Costituendo Selcom S.p.a. - Cial S.r.l. Unipersonale;

del provvedimento di aggiudicazione del 5 febbraio 2020 in favore del RTI Costituendo Selcom S.p.a. - Cial S.r.l. Unipersonale;

della nota Pec del 5 febbraio 2020 con cui la S.A. ha comunicato l'intervenuta aggiudicazione in favore del R.T.I. Costituendo Selcom S.p.a. - Cial S.r.l. Unipersonale;

delle verifiche sul possesso da parte dell'aggiudicatario RTI Costituendo Selcom S.p.a. - Cial S.r.l. Unipersonale dei requisiti di cui agli articoli 80 e 83 del decreto legislativo n. 50/2016 per la partecipazione alla gara;

del provvedimento con il quale il MIBACT - Polo Museale del Molise ha approvato gli atti della procedura svolta da Invitalia;

ove occorrer possa, della nota a firma del Direttore dell'ente aderente prot. n. 2055 del 27 agosto 2018 di nomina del RUP dell'ente aderente arch. Pierangelo Izzo;

del progetto esecutivo validato con provvedimento del 1° aprile 2019;

dell'atto di attivazione e della documentazione allegata di cui al prot. MIBACT n. 08290 del 6 giugno 2019;

dell'accettazione di Invitalia di cui al prot. n. 0083521 del citato atto di attivazione;

della determina a contrarre dell'ente aderente n. 30 del 1° ottobre 2019;

della relazione prot. n. 0124972 del 2 ottobre 2019 a firma del RUP di Invitalia;

della determina di avvio di Invitalia n. 154 del 3 ottobre 2019 prot. n. 0125617;

di ogni altro atto presupposto e/o consequenziale e comunque lesivo, ancorché non conosciuto;

nonché per la condanna al risarcimento danni in forma specifica con il conseguimento dell'aggiudicazione dell'appalto e subentro nel relativo contratto da parte della ricorrente, previa declaratoria di inefficacia del contratto eventualmente stipulato, nonché in via subordinata per la condanna al risarcimento dei danni per equivalente;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo e di Invitalia S.p.a. - Agenzia Nazionale per l'Attrazione degli Investimenti e lo Sviluppo di Impresa e di Ati Selcom S.p.A. - Compagnia Italiana Allarmi C.I.A.L. S.r.l.;

Visto l'art. 79, comma 1, c.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 settembre 2020 la dott.ssa Marianna Scali e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

1. Con bando inviato alla GUUE in data 7 ottobre 2019 e pubblicato in data 9 ottobre 2019, l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.a. - Invitalia, in qualità di Centrale Unica di Committenza per il MIBACT - Polo Museale del Molise, indiceva procedura aperta ex articoli 36, comma 2, lett. d), 60, 145 e



ss. del decreto legislativo n. 50/2016 per l'affidamento dei «Lavori di adeguamento degli impianti delle sedi del Polo Museale del Molise» (CIG: 8046973C2E). La procedura, gestita con modalità telematiche sul portale della medesima Centrale di Committenza, aveva ad oggetto in particolare «Lavori di adeguamento degli impianti di videosorveglianza, antintrusione, controllo accessi afferenti delle sedi del Polo Museale del Molise».

In particolare, l'appalto, inerente ai diversi siti del Polo Museale del Molise, comprendeva — tra le altre — le seguenti opere: «a - la realizzazione di piccole opere di ripristino e finitura per l'ammodernamento delle sale operative delle sedi periferiche, opere edili, di impiantistica e di finitura; b - l'ammodernamento e l'implementazione dei sistemi tecnologici; c - recupero dei dispositivi, presenti nei vari siti di intervento; d - l'eliminazione dei dispositivi tecnologicamente superati. Sostituzione di videoregistratori e monitor; e — la realizzazione di un sistema di alimentazione autonomo. L'integrazione dei sistemi di sicurezza; f - l'installazione di videocitofoni IP e la realizzazione di sistemi di controllo unti rapina; g - la realizzazione di una regia e di un'infrastruttura di rete radio per la trasmissione dei dati».

Alla gara partecipavano — tra gli altri — la Centro Allarme Molise di Antonino Di Iorio (di seguito, per brevità, Centro Allarme Molise), nonché l'RTI Costituendo Selcom S.p.a. (mandataria) Cial S.r.l. Unipersonale (mandante) (di seguito, per brevità, RTI Selcom), e la Siemens S.p.a. (di seguito, Siemens).

All'esito della gara, le citate imprese si classificavano come segue:

1ª classificata: RTI Selcom, con pt. 77,42;

2ª classificata: Siemens, con pt. 65,30;

3ª classificata: Centro Allarme Molise, con pt. 62,47.

In data 10 febbraio 2020 la Centro Allarme Molise esperiva a istanza di accesso alla S.A., che veniva esercitato in data 17 febbraio 2020.

2. In via principale il ricorrente chiede di annullare gli atti impugnati nella parte in cui ammettono le imprese contro-interessate, non ne dispongono l'esclusione, ne valutano positivamente l'offerta e aggiudicano al R.T.I. Selcom l'appalto in discussione, con conseguente rimodulazione della graduatoria definitiva e la contestuale aggiudicazione dell'appalto in favore della Centro allarme Molise di Antonino di Iorio.

A sostegno di tale domanda si deducono i seguenti motivi di ricorso.

Con il primo motivo si censura — sotto i profili della violazione di legge e dell'eccesso di potere — l'ammissione alla gara delle società Selcom e Siemens, per aver le stesse supplito alla carenza del possesso della qualificazione SOA OG2 attraverso il ricorso al subappalto. Secondo la ricorrente, il subappalto (cd. «necessario» o «qualificante») non sarebbe utilizzabile perché:

a) per le lavorazioni di cui alla categoria SOA OG2 non è ammissibile l'istituto dell'avvalimento, in ragione della natura specialistica delle stesse (art. 146 del decreto legislativo n. 50/16): e poiché non è utilizzabile l'avvalimento, implicitamente, non sarebbe utilizzabile neppure il subappalto;

b) le lavorazioni di cui alla categoria SOA OG2 sarebbero assimilabili, per disciplina, alle lavorazioni super-specialistiche (cd. «SIOS») di cui al decreto ministeriale n. 248/16, per le quali, nel caso superino il 10% del valore dell'appalto, il subappalto è ammissibile nei limiti del 30%, con l'obbligo per il concorrente di essere in possesso della stessa qualificazione per il restante 70%. Nella specie, poiché le lavorazioni della categoria SOA OG2 superavano per valore il 22% del valore dell'appalto le stesse sarebbero subappaltabili esclusivamente nei limiti del 30%, e non per il 100%, come hanno fatto Selcom e Siemens;

c) la categoria SOA OG 2 è a qualificazione cd. «obbligatoria» e in quanto tale deve necessariamente essere posseduta dal concorrente.

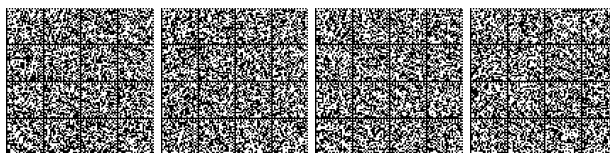
Da qui la illegittimità della ammissione a gara di Selcom e Siemens, e, ancor prima, della *lex specialis*, che consente, invece, l'uso del subappalto.

2.2. Con un secondo motivo di ricorso si deduce, anzitutto, la violazione dell'art. 12.2 del disciplinare di gara, rubricato «Requisiti di capacità economica e finanziaria e tecnica e professionale per mancanza dell'attestazione S.O.A. in capo alla Siemes, il cui possesso, invece, era previsto a pena di esclusione.

La Siemens, in particolare, avrebbe dichiarato (in data 8 novembre 2019) di essere in possesso di attestazione S.O.A. scaduta a far data dall'11 ottobre 2019 (scadenza triennale) e in fase di riattestazione.

Dalla documentazione in atti emergerebbe che la Siemens si sia attivata tardivamente (solo il 1º ottobre 2019) per la verifica triennale, ossia solo dieci giorni prima della scadenza (11 ottobre 2019).

La Siemens, in buona sostanza, avrebbe presentato la domanda di partecipazione nonostante fosse priva del requisito di ammissibilità del possesso dell'attestazione SOA prescritto dalla richiamata normativa di gara.



Stante quanto sopra, la Siemens avrebbe dovuto essere esclusa alla procedura in discussione con la conseguente illegittimità dei provvedimenti impugnati, nella parte in cui ammettono l'impresa, ne valutano positivamente l'offerta e collocano la stessa al secondo posto della graduatoria finale.

2.2.1. Sotto un secondo profilo si deduce la violazione dell'art. 14 del disciplinare di gara, il quale, in linea con l'art. 93, comma 8, del Codice degli appalti, richiedeva, a pena di esclusione, di produrre la dichiarazione di un fideiussore contenente l'impegno a rilasciare, in caso di aggiudicazione dell'appalto, una garanzia definitiva per l'esecuzione del contratto, sotto forma di cauzione o fideiussione, in favore dell'ente aderente «MIBACT - Polo Museale del Molise».

Nel caso di specie, invece, la Siemens avrebbe presentato la polizza ed il connesso impegno a fornire garanzia definitiva in favore della sola Invitalia (così si legge nell' intestazione della polizza) e non nei confronti del MIBACT - Polo Museale del Molise. Tale circostanza veniva accertata anche dalla stessa stazione appaltante che, in relazione a tale mancanza, aveva disposto il soccorso istruttorio, cui aveva fatto seguito la produzione della prescritta documentazione.

Secondo la ricorrente l'amministrazione, nel consentire l'integrazione postuma della documentazione mancante, si sarebbe posta in contrasto con l'art. 14 del bando ove prevede che: «È sanabile, mediante soccorso istruttorio, la mancata presentazione della garanzia provvisoria e/o dell'impegno a rilasciare garanzia fideiussoria definitiva solo a condizione che siano stati già costituiti prima della scadenza del termine di presentazione dell'offerta».

2.2.2. Sotto un terzo profilo si deduce la violazione della *lex specialis* nella parte in cui richiedeva agli operatori economici di dimostrare la fattibilità del progetto.

La Siemens, difatti, avrebbe presentato un'offerta tecnica assolutamente irrealizzabile per un triplice ordine di ragioni:

con riferimento alla proposta migliorativa sul *backbone* presentata da Siemens sarebbe impossibile effettuare i link, mancando la necessaria visibilità tra trasmettitore e ricevitore, impedita da ostacoli naturali insormontabili ed ineliminabili, sulle seguenti tratte: 1. Colli a Volturno (*EI Towers*) - Castello di Castropignano; 2. Pesche (*EI Towers*) - Castello di Castropignano; 3. Cercemaggiore (*EI Towers*) - Castello di Castropignano; 4. Ripalimosani (*EI Towers*) - Museo Sannitico;

l'operatore economico non avrebbe dimostrato la fattibilità e la disponibilità dei vari siti su cui far passare il collegamento per la rete *backbone*;

tra i siti aggiuntivi su cui realizzare una rete magliata si indica il Castello d'Evoli di Castropignano (CB) e il sito *EI Towers* di Ripalimosani (CB) rinviando la verifica di fattibilità dei link della nuova rete; tuttavia, essendo il primo sito un bene architettonico di proprietà del MIBACT-SABAP, gravato dai vincoli architettonico e paesaggistico, lo stesso risulterebbe inutilizzabile allo scopo. Per tale profilo la proposta si porrebbe in contrasto con il disciplinare ove prevede che: «A pena di esclusione ... non sono ammesse le offerte che ... siano in contrasto con autorizzazioni, pareri o altri atti di assenso...».

A prescindere dalle questioni relative alla realizzabilità dell'offerta, si evidenzia come la proposta di Siemens sia alternativa, condizionata, comunque subordinata ad elementi ancora non esistenti al momento della presentazione dell'offerta.

In particolare, con riferimento alla presentazione delle migliorie, Siemens posporrebbe le scelte finali ad un momento di progettazione successiva chiamata «costruttiva», in occasione della quale andrebbero valutati «la fattibilità della connessione (LOS); il fabbisogno trasmissivo (*throughput*) in funzione del numero e della tipologia dei siti periferici collegati» (Offerta tecnica Siemens, B., p.1). Peraltro, si osserva come sia la medesima ditta ad affermare testualmente: «non essendoci i tempi, in sede di gara, per preparare uno studio dettagliato in quanto comunque necessaria una fase di progettazione accurata, con la verifica dei LoS e la disponibilità dei siti, ci si è basati sulla «Tavola 01 Siti e Ponti Radio del progetto di gara»» (Offerta tecnica Siemens, B), p.2).

Siemens, in buona sostanza, finirebbe per presentare un'offerta tecnica «condizionata», in palese contrasto con quanto previsto dal disciplinare a pag. 42 dove si riporta «A pena di esclusione [...] non sono altresì ammesse le offerte tecniche che [...] esprimano o rappresentino [...] proposte condizionate» a valutazioni, decisioni e verifiche successive. Ciò, anche in relazione alla citata mancanza di qualsivoglia richiesta di autorizzazione o comunque di disponibilità indirizzata al soggetto proprietario di ben tre siti indicati in miglioria.

Per altro verso si evidenzia come nella documentazione prodotta la Siemens non abbia fatto cenno al tipo di telecamera proposto, in violazione del Disciplinare (p. 41-42), ove è stabilito quanto segue: «A pena di esclusione (...) non sono altresì ammesse le offerte tecniche che ... esprimano o rappresentino (...) condizioni equivoche o caratterizzate da ambiguità che impediscano una valutazione univoca, anche qualora la scelta tra le diverse soluzioni sia lasciata alla stazione appaltante».



Si contesta inoltre la poca chiarezza, nella proposta migliorativa, nella determinazione dei costi finali a carico della S.A.

Oltre a ciò, si afferma che la Siemens abbia offerto soluzioni tecniche peggiorative rispetto a quelle poste a base di gara, con ciò recando un'offerta imperniata su caratteristiche tecniche non conformi alle condizioni minime capitolari. Ciò, in spregio al disposto del disciplinare di gara, ove si riporta: «A pena di esclusione (...) non sono altresì ammesse le offerte tecniche che (...) prevedano soluzioni tecniche o prestazionali peggiorative rispetto a quanto previsto dalla documentazione a base di gara oppure incompatibili con quest'ultima».

2.3. Con un terzo motivo di ricorso si deduce la violazione del disciplinare di gara e dell'art. 80, comma 3, del Codice dei Contratti pubblici ove si prevede che all'interno del DGUE l'operatore economico dovrà dichiarare di possedere i requisiti richiesti nel presente Disciplinare per tutti i soggetti che rivestono le cariche di cui all'art. 80, comma 3, del Codice dei Contratti pubblici.

Nel caso di specie, invece, in sede di compilazione del DGUE R.T.I. Selcom, ed in specie la Selcom S.p.a., si sarebbe limitata ad indicare i nominativi dei direttori tecnici della medesima società, omettendo di rendere la prescritta dichiarazione con riferimento ai vari componenti del collegio sindacale.

In tal senso, configurandosi un'irregolarità «essenziale» del DGUE, l'Amministrazione avrebbe dovuto avvedersene e, se del caso, esercitare il potere di soccorso istruttorio.

Si evidenzia inoltre l'assoluta incompletezza e il difetto d'istruttoria rispetto alla verifica, in fase di aggiudicazione, in merito ai requisiti di moralità autodichiarati dai concorrenti dell'RTI.

Sul punto in particolare si specifica che:

«i quanto alla Selcom S.p.a., risulta mancante la verifica della regolarità fiscale alla data di presentazione della domanda di partecipazione e quindi del momento temporale in cui la dichiarazione doveva essere resa; la stessa è riferita al solo periodo successivo all'aggiudicazione;

risultano parimenti mancanti gli esiti delle verifiche antimafia;

ii) quanto alla C.I.A.L., risulta mancante la verifica della regolarità fiscale alla data di presentazione della domanda di partecipazione e quindi del momento temporale in cui la dichiarazione doveva essere resa; la stessa è riferita al solo periodo successivo all'aggiudicazione;

risultano parimenti mancanti gli esiti delle verifiche antimafia;

risulta ulteriormente mancante l'accertamento in merito al rispetto degli obblighi di cui alla legge n. 68/99.»

2.4. Anche con riferimento alla proposta del RTI Selcom, si deducono vizi di indeterminatezza, di irrealizzabilità della proposta, in termini analoghi a quelli formulati nei confronti della Siemes e si evidenzia come anche l'offerta della Selcom si prefiguri come peggiorativa e non conforme rispetto alle condizioni minime poste a base di gara.

Infine si contesta l'attendibilità dell'offerta presentata dal RTI Selcom per avere lo stesso, in sede di integrazioni rese ai giustificativi della manodopera, «riparametrato al rialzo» il numero degli operai impiegati.

3. In via subordinata si chiede l'azzeramento del punteggio illegittimamente riconosciuto tanto al RTI Selcom quanto alla Siemens in ragione dei vizi denunciati in via principale.

Si evidenzia, inoltre, il difetto di motivazione con riferimento ai punteggi attribuiti da parte della Commissione di Gara.

4. In via ancora subordinata si chiede di ordinare il riesame delle offerte in ragione dei vizi denunciati con le domande proposte in via principale.

5. In via ulteriormente subordinata si contesta la mancata indicazione nei verbali della gara dei coefficienti (o almeno le medie dei coefficienti) assegnati dai commissari di gara ai singoli criteri e sub-criteri previsti dall'art. 21 del disciplinare. Ciò impedirebbe di comprendere (e, quindi, verificare) la correttezza del percorso logico-matematico, nonché giuridico, seguito per l'attribuzione ai concorrenti del punteggio relativo all'offerta tecnica.

6. Si costituivano in giudizio Invitalia, Selcom in proprio e quale mandataria dell'A.T.I. Selcom S.p.a. e della Compagnia Italiana Allarmi C.I.A.L. S.r.l. e il Ministero dei beni culturali.

6.1. Invitalia ha richiesto di dichiarare inammissibili le censure rivolte nei confronti delle valutazioni tecnico-discrezionali effettuate dalla Commissione giudicatrice sull'offerta tecnica dell'aggiudicataria e della seconda classificata.

6.1.1. Ha eccepito inoltre la carenza di interesse della ricorrente a contestare la valutazione ed i punteggi attribuiti dalla Commissione all'offerta tecnica della Siemens, dal momento che Centro Allarme Molise ha ottenuto un punteggio tecnico superiore a quello contestato alla Siemens, ovvero 51,18 punti a fronte di 48,12 punti assegnati alla seconda in graduatoria.



6.1.2. Ha altresì evidenziato come in nessun punto della *lex* di gara sia previsto che il concorrente debba fornire in sede di gara eventuali specifici titoli che comprovino la disponibilità delle reti e dei relativi collegamenti, essendo questo un aspetto destinato a rilevare, al più, in fase esecutiva.

6.1.3. Ha infine controdedotto nel merito di ogni singola censura, anche con riferimento alla pretesa irrealizzabilità dell'offerta. Sul punto in particolare evidenzia che la proposta della Siemes «con i dispositivi utilizzati e grazie alla variazione dinamica della polarizzazione del segnale radio, introduce un sistema per superare gli ostacoli naturali che possono presentarsi stagionalmente nella linea di collegamento tra due nodi. Inoltre, in merito alla realizzabilità ed al rispetto delle condizioni di visibilità di tipo LOS (*Line-Of-Sight*) tra le postazioni coinvolte, l'offerta tecnica presentata da Siemens (*cf.* criterio B.1 della relazione tecnica) garantisce la realizzazione di link stabili anche in presenza di infrastrutture di ostacolo, grazie all'uso di tecniche di modulazione tipo OFDM (*Orthogonal Frequency Division Multiplexing*)».

6.2. Selcom S.p.a. ha eccepito, in rito, l'incompetenza del TAR Molise alla luce dei seguenti elementi:

la procedura di gara è stata indetta dall'Agenzia Nazionale per l'Attuazione degli Investimenti e lo Sviluppo di Impresa - Invitalia con sede in Roma alla via Calabria n. 46;

gli atti di gara (bando, disciplinare, capitolato) sono stati predisposti da Invitalia e la gara stessa è stata espletata presso Invitalia;

il provvedimento di aggiudicazione definitiva è stato adottato da Invitalia e tutte le censure formulate dalla ricorrente attengono a presunti vizi e/o errori di valutazione ascrivibili all'attività posta in essere da Invitalia.

Ne deriverebbe la competenza del T.A.R. del Lazio a conoscere della presente controversia è in applicazione del criterio della sede dell'organo di cui all'art. 13 c.p.a.

6.2.2. La Selcom, inoltre, ha controdedotto nel merito e ha formulato, in termini analoghi ad Invitalia, l'eccezione di inammissibilità delle censure che si appuntano sulle valutazioni tecniche della Commissione di gara e non su puntuali violazioni della normativa di gara.

6.3. Il Ministero dei beni culturali ha eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva e ha chiesto pertanto, di essere estromesso dal giudizio.

7. Con istanza istruttoria del 27 aprile 2020, il ricorrente ha richiesto la nomina di C.T.U., ai sensi degli articoli 65, 66 e 67 c.p.a., finalizzata ad accertare «e le offerte tecniche delle contro-interessate siano o meno conformi alle prescrizioni di gara, alle prescrizioni minime capitolari e al progetto esecutivo posto a base di gara, verificando la fondatezza delle contestazioni sollevate con ricorso».

8. Con ordinanza cautelare n. 101 del 29 febbraio 2020, il Collegio, nel fissare l'udienza di merito ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a., ha chiesto alla parte ricorrente di voler specificare analiticamente gli eventuali quesiti da sottoporre al C.T.U., al fine di consentire al Collegio di valutare, in sede di merito, la loro ammissibilità.

9. Le posizioni delle parti venivano precisate in vista dell'udienza del 10 giugno 2020.

10. All'udienza del 10 giugno 2020 il ricorrente ha prospettato vizi di incostituzionalità dell'art. 105 del decreto legislativo n. 50/2016, ove interpretato nel senso che lo stesso consenta il subappalto delle lavorazioni della categoria SOA OG 2, per disparità di trattamento rispetto alla disciplina prevista dall'art. 146 del decreto legislativo 50/16 che invece non consente il ricorso all'avvalimento per le categorie in questione. All'esito dell'udienza, con ordinanza collegiale n. 94/2020 pubblicata in data 7 luglio 2020, è stato concesso al ricorrente un termine al fine di esporre con maggior articolazione i dubbi di legittimità costituzionale sollevati in limine udienza ed è stata fissata per il prosieguo della trattazione del merito del giudizio l'udienza pubblica del 23 settembre 2020 all'esito della quale la causa passava in decisione.

Ragioni della decisione

11. In rito.

11.1. In via preliminare va respinta l'eccezione di incompetenza del Tar Molise, dovendosi ritenere che gli effetti diretti dei provvedimenti gravati siano limitati all'ambito territoriale del Molise, ove si trova il Polo Museale in cui vanno eseguiti i lavori oggetto dell'appalto. Vale sul punto richiamare il costante orientamento giurisprudenziale secondo cui «nelle procedure ad evidenza pubblica, la competenza si determina in relazione al luogo di esecuzione dei lavori o dei servizi, da intendersi quale luogo di produzione degli effetti diretti dell'atto di gara, a prescindere dalla sede della stazione appaltante, dal luogo di svolgimento delle operazioni di gara o dalla sede dei partecipanti alla gara. Il criterio degli effetti diretti dell'atto prevarrebbe, in questo caso, su quello della sede» (Così Cons. Stato nn. 1647/2016 e 1971/2014; in senso analogo TAR puglia - Lecce Sez. I, n. 1182/2018; TAR Calabria sez. I - Reggio Calabria, n. 739/2018; Cons. Stato Sez. IV, n. 2828/2015).



11.2. Sempre in via preliminare va accolta la richiesta di estromissione del MIBACT, in linea con l'insegnamento del Cons. Stato Sez. III, 10 giugno 2016, n. 2497, il quale, in una fattispecie del tutto sovrapponibile a quella oggetto del presente giudizio, ha precisato che: «Negli appalti pubblici, in caso di gara indetta e gestita in via esclusiva da una «centrale di committenza» in base ad una delega irrevocabile, tale centrale è l'unica e diretta responsabile della procedura, il che comporta che le aziende sanitarie non sono parti necessarie del giudizio neppure in ordine alla domanda di dichiarazione di inefficacia dei contratti e di subentro negli stessi; esse sono infatti destinatarie di tutti gli effetti, sostanziali e processuali, scaturenti dalle vicende connesse alla procedura di gara».

11.3. Va respinta altresì l'eccezione di difetto di interesse della ricorrente a contestare la valutazione ed i punteggi attribuiti dalla Commissione all'offerta tecnica della Siemens, atteso che, se pure è vero che sotto gli aspetti tecnici la ricorrente ha ottenuto un punteggio superiore alla Siemes è evidente che una diminuzione del punteggio tecnico attribuito alla Siemes potrebbe comunque incidere sulla graduatoria finale in senso favorevole all'odierna ricorrente.

12. Nel merito

12.1. Questo Collegio ritiene opportuno analizzare preliminarmente le censure introdotte con il secondo e il terzo motivo di ricorso, al fine di poter valutare, prima ancora che la manifesta infondatezza, la rilevanza, ai fini del presente giudizio, della questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione al primo motivo di ricorso.

12.2. Sul secondo motivo

È priva di fondamento la censura con cui si deduce l'assenza dell'attestazione SOA in capo alla Siemes al momento della presentazione della domanda, per avere la stessa presentato con ritardo l'istanza di verifica triennale. Sul punto è sufficiente il richiamo all'art. 77, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 207/2010 il quale prevede che la richiesta in ordine al mantenimento dei requisiti presso la SOA che ha rilasciato l'attestazione oggetto di revisione vada presentata in «data non antecedente a novanta giorni prima della scadenza del previsto termine triennale. Qualora l'impresa si sottoponga a verifica dopo la scadenza del triennio di validità dell'attestazione, la stessa non può partecipare alle gare nel periodo decorrente dalla data di scadenza del triennio sino alla data di effettuazione della verifica con esito positivo».

Nel caso di specie, essendo stata presentata la richiesta in questione in data 1° gennaio 2019, ed essendo la scadenza del certificato prevista per il 10 ottobre 2019, risulta rispettata la previsione in esame. Il possesso del requisito in parola, peraltro, è confermato dall'attestazione SOA della Siemens S.p.A. presente in atti. Sul punto vale inoltre richiamare l'insegnamento dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 27/2012 secondo cui:

«la partecipazione alle gare è preclusa nella sola ipotesi, di presentazione tardiva dell'istanza di verifica triennale, la quale deve essere presentata “non prima di novanta giorni dalla scadenza del termine di verifica triennale.

«[...] l'impresa, la quale ha richiesto entro il predetto termine di novanta giorni il rinnovo dell'attestazione SOA o la sua verifica triennale, può partecipare alle gare indette dopo il triennio o dopo il quinquennio, anche se non ha ancora conseguito il nuovo attestato o la verifica triennale, sempre che l'esito positivo di tali domande intervenga, ai sensi dell'art. 11, comma 8, decreto legislativo n. 163/2006, dopo l'emanazione del provvedimento di aggiudicazione definitiva, ma prima della stipula del contratto di appalto, cioè durante la fase della verifica del possesso da parte del soggetto aggiudicatario dei requisiti di ammissione alla gara».

Quanto alla dedotta violazione dell'art. 93, comma 8 del Codice degli appalti e del disciplinare di gara per non avere la Siemes specificato in sede di domanda l'intestatario della cauzione definitiva si osserva quanto segue.

In sede di presentazione dell'offerta la Siemens, all'interno della busta amministrativa, ha presentato la Garanzia fideiussoria provvisoria n. 094700000043002 rilasciata da Banca Nazionale del Lavoro S.p.a., emessa il 30 ottobre 2019, in conformità allo Schema tipo 1.1 (decreto ministeriale n. 31 del 19 gennaio 2018). La relativa scheda tecnica allegata prevede espressamente l'impegno al rilascio della garanzia di cui all'art. 103, comma 1, del Codice dei Contratti pubblici.

La richiesta di soccorso istruttorio formulata dal RUP ai sensi dell'art. 83, comma 9, del Codice dei Contratti pubblici (come da verbale n. 2 del 28 novembre 2019) è stata volta a chiarire la sola specificazione dell'intestatario della cauzione definitiva, e non a sanare la costituzione dell'impegno che, come emerge dagli atti di causa, risulta già reso in data anteriore al termine di presentazione delle offerte.

Sul punto dunque non si ravvisa alcuna violazione dell'art. 14 del disciplinare di gara, in linea peraltro con l'orientamento della giurisprudenza amministrativa secondo cui si deve comprendere «nell'ambito del soccorso istruttorio la mancanza od irregolarità della dichiarazione di impegno alla costituzione della cauzione definitiva per l'esecuzione del contratto (Cons. Stato, Sez. III, 27 ottobre 2016, n. 4528). L'impegno del fideiussore a rilasciare la garanzia fideiussoria per l'esecuzione del contratto, pur corredando l'offerta a pena di esclusione, non assume la connotazione di elemento essenziale dell'offerta, e dunque la sua omissione non costituisce circostanza preclusiva del soccorso istruttorio» (*ex multis*, TAR Sardegna, Cagliari, sez. I, 4 marzo 2019, n. 188). Anche sotto tale profilo, il secondo motivo di ricorso va dunque respinto.



Venendo all'esame delle censure avverso l'offerta tecnica presentata dalla Siemens S e dalla R.T.I. Selcom, vale ricordare anzitutto che, secondo l'orientamento prevalente della giurisprudenza amministrativa, la scelta operata dall'amministrazione appaltante, in una procedura di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, relativamente ai criteri di valutazione delle offerte è espressione della ampia discrezionalità attribuitale dalla legge per meglio perseguire l'interesse pubblico; come tale è sindacabile in sede di giurisdizione di legittimità solo allorché sia macroscopicamente illogica, irragionevole ed irrazionale e i criteri non siano trasparenti e intelleggibili (cfr. Cons. Stato Sez. V, 26 marzo 2020, n. 2094: «le valutazioni operate dalle commissioni di gara sulle offerte tecniche delle imprese concorrenti, in quanto espressione di specifica discrezionalità tecnica complessa, sono sottoposte al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, nei limiti in cui siano adottati e soprattutto dimostrati vizi di manifesta illogicità, irrazionalità, arbitrarietà, ovvero vizi fondati su un palese e manifesto travisamento dei fatti, o vengano in rilievo specifiche censure circa la non plausibilità dei criteri valutativi o inerenti la loro applicazione concreta»; in senso analogo cfr. TAR Molise, sez. I, 10 luglio 2019 n. 239; Cons. Stato, sez. V, 18 gennaio 2016 n. 120; Cons. Stato, Ad. Pl., 3 febbraio 2014 n. 8; Cass. Civ., Sez. Un., 12 maggio 2017 n. 11804; Cons. Stato, Sez. III, 24 ottobre 2017, n. 4901; Cons. Stato, Sez. V, 6 settembre 2017 n. 4225; Cons. Stato, Sez. V, 24 luglio 2017 n. 3645; TAR Lazio, Roma, Sez. III, 2 agosto 2017 n. 9145; TAR Emilia Romagna, Bologna, Sez. II, 31 luglio 2017 n. 566; TAR Abruzzo, L'Aquila, Sez. I, 8 giugno 2017 n. 247).

Per ottenere una pronuncia del giudice amministrativo sulla illegittima applicazione dei criteri di valutazione ad opera della commissione di gara occorre dunque evidenziarne la manifesta incongruità, «altrimenti si solleciterebbe il giudice amministrativo ad esercitare un sindacato sostitutivo, al di fuori dei tassativi casi sanciti dall'art. 134 c.p.a., fatto salvo il limite della abnormità della scelta tecnica» (cfr. Cons. Stato, V, 17 gennaio 2019, n. 433).

Applicando tali principi al caso di specie si osserva quanto segue.

L'esame del contenuto del ricorso non ha fatto emergere i denunciati profili di macroscopica illegittimità — per avere l'amministrazione, in tesi della ricorrente, premiato offerte irrealizzabili — avendo Invitalia e la Siemens argomentato adeguatamente in ordine alla fattibilità del progetto, facendo specifico riferimento all'utilizzo di tecniche e tecnologie che consentono di superare anche gli ostacoli di trasmissione del segnale paventati dal ricorrente.

Si è in presenza, quindi, non già di una manifesta irragionevolezza della valutazione della Commissione in ordine alle offerte, ma di un preciso giudizio, connotato da discrezionalità tecnica sull'idoneità delle tecnologie e delle soluzioni proposte dalle contro interessate alla realizzazione del progetto presentato; giudizio che, alla luce della giurisprudenza richiamata, non può essere sindacato nel caso di specie, stante l'assenza di profili di irragionevolezza nella valutazione della Commissione, peraltro composta da esperti del settore, le cui competenze non vengono messe in discussione.

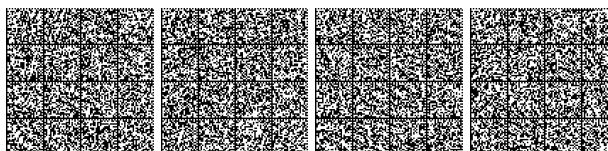
Per le precedenti ragioni vanno respinte altresì le censure con cui si deduce la irrealizzabilità delle offerte delle contro-interessate e vanno dichiarati inammissibili i quesiti di cui si è proposta la sottoposizione al CTU con la memoria depositata dal ricorrente in data 25 maggio 2020. Tali quesiti, di valenza meramente esplorativa, per una parte, sollecitano un sindacato sostitutivo di questo Collegio, (quesiti n. I, IV, V, VI, VII, XI), per altra parte, riguardano l'interpretazione del bando o sollevano questioni giuridiche che esulano dall'ambito della consulenza tecnica o appaiono comunque irrilevanti ai fini della definizione del presente giudizio (quesiti nn. II, III, VIII, IX, X).

Per le medesime ragioni vanno respinte le censure che mirano a contestare il punteggio assegnato alle offerte tecniche, in quanto ancora una volta dirette a sindacare valutazioni devolute alla discrezionalità tecnica della amministrazione, al di fuori del perimetro entro il quale è consentito il sindacato giurisdizionale; esse, difatti, postulano una sostituzione dell'organo giurisdizionale in ordine al giudizio sull'efficienza e sul livello tecnologico delle offerte, rispetto a quella effettuata dalla Commissione di gara, sulla base della valutazione comparativa delle offerte dei diversi operatori economici che hanno partecipato alla selezione.

Va parimenti respinta la censura con cui si deduce una violazione della *lex* di gara per avere la Siemens indicato quali siti di intervento beni gravati da vincoli architettonici, senza avere preventivamente ottenuto l'autorizzazione al progetto da parte della Soprintendenza, poiché trattasi di aspetti che attengono alla fase esecutiva e non a quella progettuale. Peraltro il disciplinare di gara in nessun punto prevedeva che le offerenti dovessero già avere, a pena di esclusione, le autorizzazioni ad utilizzare i siti in questione, ma solo che «a pena di esclusione (...) non sono ammesse le offerte (...) che siano in contrasto con autorizzazioni, pareri ed altri atti di assenso». Trattandosi di clausola escludente, la stessa non può essere interpretata estensivamente, sì da comprendere la diversa ipotesi in cui alcuni dei siti considerati nell'offerta ricadono in aree su cui è eventualmente necessario acquisire una successiva autorizzazione.

12.3 Sul terzo motivo di ricorso

Quanto alla censurata omessa dichiarazione di insussistenza in capo ai soggetti componenti il Collegio sindacale di Selcom delle cause ostative di cui all'art. 80, primo e secondo comma del decreto legislativo n. 50/2016 se ne rileva l'infondatezza alla luce dell'orientamento della giurisprudenza amministrativa secondo cui «l'omessa presentazione in



gara della dichiarazione sostitutiva in ordine all'assenza dei reati ostativi, lungi dal rappresentare una falsa dichiarazione, di per sé sola idonea a giustificare l'esclusione del concorrente dalla gara, si configura come mancanza di una dichiarazione sostitutiva, in quanto tale sanabile facendo ricorso al soccorso istruttorio» (Cons. Stato, sez. V, 5 aprile 2019 n. 2242). In tal senso depongono anche le valutazioni dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 16/2014 secondo cui: «mentre deve escludersi l'ammissibilità di dichiarazioni riferite a persone non identificate e non identificabili, deve, al contrario, giudicarsi consentita (...) la presentazione di dichiarazioni riferite a persone (ancorché non identificate) agevolmente identificabili mediante la consultazione di registri pubblici o di banche dati ufficiali».

In linea con quanto appena evidenziato anche l'ANAC, nel paragrafo 3 del comunicato del Presidente del novembre 2017, ha affermato che «il possesso dei requisiti di cui all'art. 80 deve essere dichiarato dal legale rappresentante dell'impresa concorrente con riferimento a tutti i soggetti indicati al comma 3 dell'art. 80, indicando i dati identificativi degli stessi oppure la banca dati ufficiale o il pubblico registro da cui i medesimi possono essere ricavati in modo aggiornato alla data di presentazione dell'offerta. Resta ferma l'applicazione delle sanzioni penali previste dall'art. 76 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000 nei confronti del legale rappresentante che renda dichiarazioni false in ordine al possesso del requisito in esame (...)».

Nel caso in esame, dal DGUE presentato dalla Selcom, emerge che, alla pagina 9, è presente la dichiarazione del legale rappresentante circa l'insussistenza di motivi di esclusione nei confronti di tutti i soggetti di cui all'art. 80, comma 3, del decreto legislativo n. 50/16.

Il contenuto del DGUE sotto tale profilo è completato con le ulteriori dichiarazioni contenute nel documento «M_Dichiarazione Art. 80 soggetti comma 3», che si trova all'interno della busta amministrativa del RTI aggiudicatario. Tale documento, firmato digitalmente dal legale rappresentante della Selcom, contiene le dichiarazioni sull'assenza delle cause di esclusione di cui all'art. 80, comma 1, comma 2 e comma 5, lett. 1, debitamente rese, ai sensi degli articoli 46, 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000 n. 445, da ciascuno dei soggetti muniti di poteri di rappresentanza, dal direttore tecnico e da tutti i membri del collegio sindacale.

Stante quanto precede tale censura va respinta.

Parimenti da respingere sono quei profili del terzo motivo di ricorso con cui si censura l'omessa acquisizione, da parte della stazione appaltante, della certificazione comprovante il possesso di taluni requisiti di partecipazione (regolarità fiscale e antimafia, in capo alla capogruppo Selcom; regolarità fiscale, antimafia e rispetto dell'obbligo di assunzione dei disabili, in capo alla mandante C.I.A.L.).

Si tratta invero di contestazioni generiche - non viene indicata la norma violata - e inconferenti rispetto alla richiesta di annullamento dell'aggiudicazione.

Peraltro, in linea con quanto osservato da Invitalia e da Selcom le certificazioni di cui si lamenta l'assenza sono propedeutiche alla stipula del contratto; e dunque «la ritardata acquisizione si risolve, non (a ritroso) nella illegittimità dell'aggiudicazione, la cui efficacia è anzi subordinata alla relativa acquisizione, quanto piuttosto nello spostamento (in avanti) del momento di sottoscrizione del contratto, al momento cioè in cui quelle certificazioni saranno acquisite».

Nel merito inoltre deve osservarsi quanto segue:

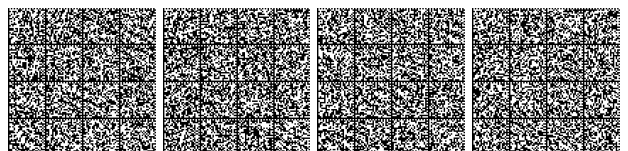
— ai sensi dell'art. 88, comma 4-*bis*, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, è possibile procedere alla stipula del contratto anche in assenza della comunicazione antimafia. Ne consegue che l'assenza mancata acquisizione degli esiti delle verifiche antimafia non potrebbe giammai essere ostativa all'efficacia della aggiudicazione, ferma la verifica degli altri requisiti prescritti dagli articoli 80 e 83 del Codice dei Contratti pubblici;

— con specifico riferimento alle verifiche di regolarità fiscale, l'Amministrazione ha affermato di aver acquisito ogni documento attestante la regolarità della posizione del RTI aggiudicatario e il possesso dei requisiti di ordine generale, precisando quanto segue:

a) Ai fini della verifica della regolarità fiscale, tanto della mandataria Selcom S.p.A. quanto della mandante CIAL, la Centrale di Committenza ha acquisito, attraverso il Sistema AVCPASS, le rispettive Comunicazioni di regolarità fiscale fornite dall'Agenzia delle Entrate; in entrambi i casi la verifica ha dato esito positivo - la posizione è risultata regolare (doc. 27 e 28);

b) Ai fini delle verifiche antimafia, per entrambe le imprese, in data 10 febbraio 2020 Invitalia ha provveduto ad inserire le richieste per acquisire la comunicazione antimafia nella Banca Dati Nazionale Antimafia, come risulta da apposita documentazione (doc. 29 e 30) consegnata anche al ricorrente in data 17 febbraio 2020;

c) Per quanto concerne l'accertamento in merito al rispetto degli obblighi di cui alla legge n. 68/99 da parte dell'impresa CIAL, si rappresenta che la stessa impresa, nel DGUE (doc. 31) ha dichiarato di non essere tenuta alla disciplina della legge n. 68/99 in ragione del numero di dipendenti, inferiore a quindici.



In fase di verifica dei requisiti, accertato dalla visura camerale che l'impresa in argomento ha un numero di addetti pari a dieci».

Con specifico riferimento alle contestazioni relative alla regolarità fiscale, inoltre, si osserva che l'art. 86, comma 2, lettera a) del Codice dei Contratti pubblici prevede che «Le stazioni appaltanti accettano i seguenti documenti come prova sufficiente della non applicabilità all'operatore economico dei motivi di esclusione di cui all'art. 80: [...] b) per quanto riguarda il comma 3 di detto articolo, tramite apposita certificazione rilasciata dalla amministrazione fiscale competente e, con riferimento ai contributi previdenziali e assistenziali, tramite il Documento Unico della Regolarità Contributiva Istituti previdenziali ai sensi della normativa vigente ovvero tramite analoga certificazione rilasciata dalle autorità competenti di altri Stati».

Inoltre, sia la giurisprudenza amministrativa, sia l'ANAC hanno più volte precisato che «i documenti rilasciati dall'Autorità competenti *ratione officii* relativamente alla posizione delle ditte concorrenti alle pubbliche gare (...) in materia di pagamento di imposte e tasse e contributi previdenziali e assistenziali, quanto alla loro natura, si qualificano come atti di certificazione e/o attestazione assistiti da pubblica fede ex art. 2700 del codice civile e facenti prova fino a querela di falso (...). Le risultanze dei documenti rilasciati dagli enti preposti vincolano le stazioni appaltanti, in ragione della loro natura di dichiarazione di scienza, senza consentire la formulazione di un apprezzamento autonomo rispetto al giudizio tecnico espresso nelle medesime risultanze» (cfr. TAR Puglia - Bari, Sez. II, 4 maggio 2018 n. 656; Cons. Stato, Sez. VI, 15 settembre 2017 n. 4349; Cons. Stato, Ad. Plen. 4 maggio 2012 n. 8; Cons. Stato, Sez. V, 18 gennaio 2011, n. 789; ANAC n. 76 del 28 ottobre 2014).

Stante quanto chiarito dall'Amministrazione resistente, e in assenza di successive contestazioni sul punto da parte della ricorrente, vanno dunque respinte le censure relative ad un'asserita carenza dei requisiti amministrativi da RTI Selcom.

Va parimenti respinta la censura con cui si deduce che la Selcom, in sede di giustificativi alla manodopera, abbia determinato una riparametrazione al rialzo, in quanto dall'esame di tale documento sono emerse solo specificazioni in ordine alla manodopera utilizzata per ogni singola attività svolta, e non un aumento delle unità incidenti sul costo complessivo della manodopera.

Venendo infine, alla censura introdotta in via subordinata, relativa alla carenza di motivazione dei punteggi, si deve richiamare il consolidato orientamento secondo cui «in assenza di un espresso obbligo di specifica verbalizzazione imposto dal disciplinare di gara, non vi è ragione per derogare dal principio generale secondo il quale gli apprezzamenti dei commissari sono destinati ad essere assorbiti nella decisione collegiale finale, costituente momento di sintesi della comparazione e composizione dei giudizi individuali; mentre la separata enunciazione dei punteggi attribuiti dai singoli Commissari assume valore di formalità interna relativa ai lavori della Commissione esaminatrice — i cui giudizi, ai fini della verbalizzazione e della pubblicità esterna, sono sufficientemente documentati con la sola attribuzione del voto complessivo finale». (Cons. Stato sez. V 14 febbraio 2018 n. 952 che richiama Cons. Stato Sez. III, 13 ottobre 2017 n. 4772)» (TAR Lazio, sez. I, 30 maggio 2019 n. 399).

13. Sul primo motivo di ricorso

Chiarita dunque l'infondatezza delle censure avanzate dal ricorrente negli analizzati motivi di ricorso, si passa ora ad analizzare il primo motivo di ricorso, rispetto al quale si è posta la questione di legittimità costituzionale enunciata in premessa.

In via preliminare si deve rilevare che la tesi del ricorrente secondo cui il subappalto non sarebbe ammissibile nella specifica materia dei beni culturali appare priva di riscontro normativo.

L'art. 146 del decreto legislativo n. 50/16, infatti, con riferimento alle lavorazioni in materia di beni culturali, si limita a vietare l'utilizzo dell'istituto dell'avvalimento, senza nulla specificare in ordine al subappalto.

Parimenti priva di fondamento è la tesi secondo cui nel caso di specie troverebbe applicazione l'art. 105, comma 5, del decreto legislativo n. 50/2016 che limita al 30% il subappalto delle categorie superspecializzate, di talché sarebbe inammissibile un subappalto del 100% dei lavori rientranti nelle categorie specializzate come avvenuto nel caso di specie.

Al fine di esaminare tale censura vale ricordare che le categorie scorporabili a qualificazione obbligatoria si suddividono in due gruppi: (i) specializzate, generalmente con l'acronimo OG e OS (v. allegato A al decreto del Presidente della Repubblica n. 207/2010; art. 12 comma 2-b del decreto-legge n. 47/2014); (ii) superspecializzate, generalmente con l'acronimo OS, oltre a OG11 (v. decreto ministeriale n. 248/2016; art. 89 comma 11 del decreto legislativo n. 50/2016; art. 12, comma 1 del decreto-legge n. 47/2014).

Al di sopra della soglia di euro 150.000 (v. art. 108, comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 207/2010) le categorie superspecializzate esigono l'attestazione SOA in capo all'appaltatore e il subappalto non può superare il 30% dell'importo (v. art. 105, comma 5 del decreto legislativo n. 50/2016). Per le categorie specializzate, invece, la qualificazione può essere sostituita dal subappalto, purché l'importo della categoria scorporabile di cui non si possiede la qualificazione sia compreso nella classifica della categoria prevalente (v. art. 12, comma 2-b del decreto-legge n. 47/2014; art. 92, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 207/2010).



In merito, sia pure con riferimento ad una categoria diversa dalla OG2 (ma anch'essa estranea al suddetto elenco delle categorie superspecialistiche) è stato affermato che: «sebbene il decreto ministeriale 10 novembre 2016, n. 248, regolamento recante individuazione delle opere per le quali sono necessari lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica e dei requisiti di specializzazione richiesti per la loro esecuzione, adottato ai sensi dell'art. 89, comma 11, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, abbia determinato, conformemente a quanto disposto dall'art. 216, comma 15, del nuovo codice, l'abrogazione delle disposizioni di cui all'art. 12 del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80, si deve ritenere che tale abrogazione abbia interessato la disciplina delle cosiddette SIOS, ma non abbia determinato la inapplicabilità dell'istituto del subappalto obbligatorio (qualificante) per le opere e lavorazioni a qualificazione obbligatoria (non SIOS); ciò in quanto la suddetta abrogazione appare limitata alle disposizioni contenute nei commi 3, 5, 8, 9 e 11 del richiamato art. 12, ma non sembra potersi estendere alla norma recata dal comma 2 che consente, in conformità ai consolidati principi della normativa di settore, l'ammissione alla gara anche al concorrente che non possiede la qualificazione in ciascuna delle categorie a qualificazione obbligatoria (non SIOS), purché qualificato, per la categoria prevalente, con una classifica corrispondente all'importo totale dei lavori e purché si sia impegnato, per l'esecuzione dei lavori, a subappaltare le opere scorporabili ad una impresa in possesso della relativa qualificazione» (cfr. TAR Lazio ord. n. 7631/2018 del 14 dicembre 2018).

In senso analogo cfr.: T.A.R. Lazio, sez. II-bis, 6 marzo 2019, n. 3023; T.A.R. Lazio Sez. II-quater, (23 ottobre 2019, n. 12203): «Al di sopra della soglia di euro 150.000,00, le categorie superspecializzate esigono l'attestazione SOA in capo all'appaltatore, e il subappalto non può superare il 30% dell'importo. Per le categorie specializzate, invece, la qualificazione può essere sostituita dal subappalto, purché l'importo della categoria scorporabile di cui non si possiede la qualificazione sia compreso nella classifica della categoria prevalente. Al di sotto della soglia di euro 150.000,00, è prevista la possibilità di eseguire i lavori delle categorie specializzate e superspecializzate senza l'attestazione SOA, quando sussistano i requisiti semplificati di capacità tecnica descritti dall' art. 90 comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 2010».

La scelta delle prime due classificate di subappaltare integralmente la categoria OG2 si pone dunque in linea con il quadro normativa richiamato non rientrando questa qualifica nell'elenco delle categorie superspecialistiche (c.d. SIOS) ed essendo le contro-interessate pacificamente qualificate entrambe per la categoria prevalente.

Parimenti infondata si rivela la tesi secondo cui le lavorazioni di cui alla categoria OG2, in quanto a «qualificazione obbligatoria», imporrebbero al concorrente il possesso della relativa certificazione SOA.

La natura «obbligatoria» impone solo che quella lavorazione sia eseguita da soggetto in possesso della relativa qualificazione senza che possa ritenersi assorbita dal possesso di altre categorie SOA. In altre parole, la circostanza che la categoria SOA OG2 sia a «qualificazione obbligatoria» significa semplicemente che le relative lavorazioni devono essere eseguite da chi è in possesso della stessa, sia esso il concorrente o il subappaltatore.

Invero, dal combinato disposto degli articoli 145, comma 3 e 148 comma 4 del Codice dei Contratti pubblici, anche alla luce di quanto stabilito dall'ANAC nel parere n. 165 del 10 ottobre 2012, emerge che il possesso della attestazione SOA è richiesto ai soggetti esecutori (e non già al concorrente, che può sempre qualificarsi per la categoria di lavorazioni non posseduta mediante l'attestazione SOA per la categoria prevalente di importo idoneo a coprire anche la categoria scorporabile a qualificazione obbligatoria).

In un caso perfettamente analogo, peraltro, l'ANAC, sia pure sotto la vigenza del «vecchio» Codice dei Contratti pubblici, ma con principi estensibili anche al caso di specie, in ragione della attuale validità dell'art. 92, decreto del Presidente della Repubblica n. 207/10, ha precisato quanto segue: «Il quesito sottoposto all'Autorità riguarda la procedura indetta dal Comune di [omissis] per l'affidamento di un appalto di lavori sottosoglia, in cui la commissione di gara ha escluso il concorrente singolo che aveva dimostrato il possesso della sola qualificazione SOA per la categoria prevalente OG3 ed aveva dichiarato l'intenzione di subappaltare per intero, ad operatori in possesso della relativa qualificazione, le lavorazioni rientranti nelle categorie scorporabili OG2 e OG10. L'esclusione decisa dal Comune è illegittima. L'art. 5 del capitolato di gara, correttamente interpretato, consentiva ai concorrenti di subappaltare per l'intero le opere rientranti nelle categorie non prevalenti e scorporabili OG2 e OG10, per le quali la dizione «qualificazione obbligatoria» (cfr. tabella A - sesta colonna) non aveva altro significato che quello di riservarne l'esecuzione a soggetti in possesso della corrispondente attestazione SOA. Da tale clausola non poteva, viceversa, farsi discendere quanto opinato dalla stazione appaltante, e cioè la necessità che i concorrenti dimostrassero, ai fini dell'ammissione, il possesso della qualifica per le categorie OG2 e OG10».

Ciò, innanzitutto, per il tenore letterale della disposizione in calce alla tabella A del capitolato di gara, che era chiaramente finalizzata a disciplinare la fase esecutiva dell'appalto (non già i requisiti soggettivi di ammissione alla procedura), vietando che le lavorazioni rientranti nella categorie scorporabili OG2 e OG10 fossero eseguite da parte



dell'impresa aggiudicataria priva della specifica attestazione SOA, ferma restando la generale facoltà di affidare le stesse in subappalto, ai sensi dell'art. 118 del Codice dei Contratti pubblici, da parte del concorrente che ne risultasse sprovvisto. Inoltre, l'art. 5 del capitolato di gara non poteva che essere interpretato, quanto alla qualificazione dei concorrenti, in coerenza con le disposizioni contenute negli articoli 92, 108 e 109 del decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 2010.

Per quanto qui interessa, l'art. 92, primo comma, del vigente regolamento sui contratti pubblici stabilisce che il concorrente singolo può partecipare alla gara quando possieda la qualificazione nella categoria prevalente per l'importo totale dei lavori ovvero, in alternativa, quando sia qualificato nella categoria prevalente e nelle categorie scorporabili per i rispettivi importi, con la precisazione che i requisiti relativi alle categorie scorporabili non posseduti dall'impresa devono da questa essere posseduti con riferimento alla categoria prevalente.

Nella fattispecie, la [omissis] soddisfaceva la prima delle suddette condizioni alternative, avendo allegato l'attestazione SOA nella categoria prevalente OG3 - classifica IV (fino a euro 2.582.000,00), cioè per un importo ampiamente superiore a quello complessivo posto a base di gara.

Essa non poteva eseguire direttamente le lavorazioni scorporabili (OG2 e OG10), non possedendo la specifica qualificazione SOA, giusto quanto disposto dall'art. 109, secondo comma, del regolamento, ai cui sensi l'affidatario qualificato nella categoria di opere generali indicata nel bando di gara come prevalente ha facoltà di eseguire direttamente tutte le lavorazioni di cui si compone l'opera, anche se è privo delle relative ed ulteriori qualificazioni, e può in alternativa subappaltare dette lavorazioni specializzate ad imprese in possesso delle relative qualificazioni; tale facoltà è, infatti, esclusa nell'ipotesi in cui le categorie scorporabili, singolarmente considerate, superino il 10% dell'importo complessivo dell'opera ovvero la soglia di 150.000 euro (*cf.* art. 108, terzo comma, del regolamento). Ma, in tale situazione, la conseguenza non può essere in ogni caso la mancata ammissione dell'impresa concorrente, che conserva la facoltà di subappaltare le lavorazioni diverse da quelle della categoria prevalente, come confermato dal penultimo periodo del secondo comma dell'art. 109 (secondo cui. «... Esse sono comunque subappaltabili ad imprese in possesso delle relative qualificazioni»). Nella fattispecie, pertanto, la stazione appaltante avrebbe dovuto consentire alla [omissis] di ricorrere al cosiddetto subappalto "necessario", per integrare la qualificazione SOA nelle categorie richieste dal bando e non interamente possedute.» (ANAC, parere n. 165 del 10 ottobre 2012).

In sintesi, nella specie, il ricorso al subappalto al 100% deve ritenersi conforme alla legislazione di rango primario vigente perché:

non vi può essere alcuna applicazione analogica alla OG2 né del divieto imposto dalla norma al solo avvalimento, né della limitazione al 30% prevista solo per le lavorazioni superspecialistiche;

costituendo la OG2 categoria a qualificazione obbligatoria, necessariamente occorre che le relative lavorazioni siano eseguite da chi di quella categoria sia in possesso: e legittimamente le odierne contro-interessate, pacificamente in possesso di una classifica più che capiente a coprire l'intero importo dell'appalto, ne hanno affidato l'esecuzione in subappalto a soggetto in possesso della stessa.

Parimenti priva di fondamento è la tesi secondo cui il ricorso al subappalto qualificatorio sarebbe in contrasto con il disciplinare di gara, il quale, al contrario, all'art. 12.2 «Requisiti di capacità economica e finanziaria e tecnica e professionale», prevede che:

«A pena di esclusione, ai sensi del combinato disposto dell'art. 83, comma 2, e 216, comma 14, del Codice dei Contratti nonché dell'art. 146, comma 4, del Codice dei Contratti, l'operatore economico dovrà possedere l'attestazione di qualificazione rilasciata da una SOA, regolarmente autorizzata [...]

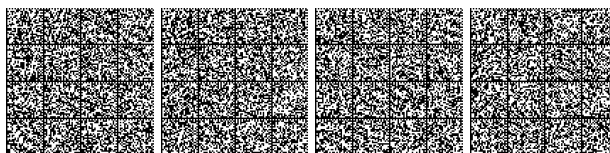
— con riferimento alla categoria scorporabile, a qualificazione obbligatoria, l'attestazione di qualificazione SOA in «OG2» Restauro e manutenzione dei beni immobili sottoposti a tutela — Classifica I - euro 219.285,51, con facoltà di subappaltare le lavorazioni fino al 100% della categoria.

In tal caso l'operatore economico deve:

- i. indicare la parte di lavori che intende subappaltare;
- ii. possedere l'attestazione di qualificazione SOA relativa alla categoria prevalente OS5 nella classifica adeguata a coprire, oltre all'importo della categoria prevalente, anche l'importo della categoria OG2 per la quale non è posseduta la qualificazione, ai sensi dell'art. 92, comma 1, secondo periodo, del regolamento».

13.1. Sull'eccezione di legittimità costituzionale.

Chiarito dunque che il ricorso al subappalto qualificatorio, da parte delle contro-interessate è conforme alla normativa vigente e al disciplinare di gara, va scrutinata l'eccezione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento agli articoli 105 e 146 del Codice dei Contratti pubblici- rispetto alle norme parametro di cui agli articoli 3 e 9 Cost. - nella parte in cui prevedono un trattamento differente tra avvalimento e subappalto nella materia dei beni culturali.



SULLA RILEVANZA DELLA QUESTIONE

La questione è rilevante in quanto:

è decisiva ai fini di scrutinare le censure in ordine all'utilizzo del subappalto qualificatorio nella materia dei beni culturali, considerato che una dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 105 e 146 del Codice degli appalti, laddove non prevedono un divieto di subappalto in tale materia, comporterebbe l'accoglimento del primo motivo di ricorso con conseguente annullamento degli atti impugnati;

è incidente in maniera determinante sull'esito del giudizio, stante il rigetto di tutte le altre censure.

SULLA NON MANIFESTA INFONDATEZZA

Come enunciato nel punto n. 13 della presente ordinanza, il Codice dei Contratti pubblici, con riferimento alle lavorazioni relative ai beni culturali (art. 146, comma 3), prevede un divieto di avvalimento, senza nulla disporre in ordine al subappalto.

La ragione del divieto del ricorso all'avvalimento nella specifica materia dei beni culturali va ravvisata nell'esigenza di assicurare che l'esecuzione dei lavori in tale delicato settore venga effettuata da un soggetto munito delle relative qualificazioni specialistiche, in ragione della particolare protezione che l'art. 9 Cost. riserva a tali beni. Invero, già in sede di delega al Governo per l'emanazione del nuovo codice dei Contratti pubblici, il legislatore fissava quale criterio direttivo il «riordino e semplificazione della normativa specifica in materia di contratti relativi a beni culturali, ivi inclusi quelli di sponsorizzazione, anche tenendo conto della particolare natura di quei beni e delle peculiarità delle tipologie degli interventi, prevedendo altresì modalità innovative per le procedure di appalto relative a lavori, servizi e forniture e di concessione di servizi, comunque nel rispetto delle disposizioni di tutela previste dal codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e garantendo la trasparenza e la pubblicità degli atti» (Cfr. legge 11/2016, comma 1, lett. o). Ed infatti, gli appalti che rientrano nel settore dei beni culturali di cui sopra sono disciplinati nella Parte II, Titolo VI, Capo III (artt. 145 e ss.) del decreto legislativo n. 50/2016 «appalti nel settore dei beni culturali» nonché all'interno del relativo regolamento «decreto ministeriale 22 agosto 2017», n. 154 che stabilisce i requisiti di qualificazione che le imprese devono possedere per partecipare agli appalti pubblici di lavori rientranti in questa categoria.

Siffatta regolamentazione, teleologicamente orientata verso le citate finalità di tutela e valorizzazione dei beni culturali, prende le mosse dalla volontà di preservare e di ridurre al minimo i rischi di perdita o deterioramento del bene. Esigenze — queste — che trovano risposta nelle speciali norme dettate in tema di qualificazione, la cui *ratio* è quella di assicurare che interventi su tali beni siano eseguiti soltanto da soggetti aventi specifiche competenze ed esperienza nella materia.

A tal uopo, l'art. 146 del decreto legislativo n. 50/2016, precisa al comma 1, «...per i lavori di cui al presente capo è richiesto il possesso di requisiti di qualificazione specifici e adeguati ad assicurare la tutela del bene oggetto di intervento».

Strettamente correlato alla previsione da ultimo menzionata è poi il disposto del successivo comma 3, a mente del quale: «per i contratti di cui al presente capo, considerata la specificità del settore ai sensi dell'art. 36 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, non trova applicazione l'istituto dell'avvalimento, di cui all'art. 89 del presente codice». Dunque, proprio l'esigenza di garantire un'adeguata tutela dei beni culturali induce il legislatore a sancire un assoluto divieto di avvalimento, ponendo così una netta deroga rispetto all'applicazione generalizzata dell'istituto richiesta dai principi comunitari.

Per converso, stando al tenore letterale delle disposizioni menzionate, si deve escludere l'esistenza di analogo divieto con riferimento al subappalto, in applicazione del noto criterio dell'*ubi voluit dixit*.

Allo scopo di valutare se il diverso trattamento tra appalto ed avvalimento nella specifica materia dei beni culturali debba considerarsi irragionevole sotto il profilo della tutela dei beni culturali, si rende necessario richiamare le funzioni, le analogie e le differenze dei due istituti, per poi focalizzarsi sul c.d. subappalto qualificatorio o necessario che è quello che viene in rilievo nel caso di specie.

A tal fine è opportuno riportare il contenuto degli articoli del codice dei Contratti pubblici che regolano gli istituti in questione.



L'art. 105 del decreto legislativo n. 50/2016, rubricato "subappalto", per quel che interessa in questa sede prevede che: «I soggetti affidatari dei contratti di cui al presente codice eseguono in proprio le opere o i lavori, i servizi, le forniture compresi nel contratto. Il contratto non può essere ceduto a pena di nullità, fatto salvo quanto previsto dall'art. 106, comma 1, lettera d). È ammesso il subappalto secondo le disposizioni del presente articolo. 2. Il subappalto è il contratto con il quale l'appaltatore affida a terzi l'esecuzione di parte delle prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto. Costituisce, comunque, subappalto qualsiasi contratto avente ad oggetto attività ovunque espletate che richiedono l'impiego di manodopera, quali le forniture con posa in opera e i noli a caldo, se singolarmente di importo superiore al 2 per cento dell'importo delle prestazioni affidate o di importo superiore a 100.000 euro e qualora l'incidenza del costo della manodopera e del personale sia superiore al 50 per cento dell'importo del contratto da affidare. Fatto salvo quanto previsto dal comma 5, l'eventuale subappalto non può superare la quota del 30 per cento dell'importo complessivo del contratto di lavori, servizi o forniture. L'affidatario comunica alla stazione appaltante, prima dell'inizio della prestazione, per tutti i sub-contratti che non sono subappalti, stipulati per l'esecuzione dell'appalto, il nome del subcontraente, l'importo del sub-contratto, l'oggetto del lavoro, servizio o fornitura affidati. Sono, altresì, comunicate alla stazione appaltante eventuali modifiche a tali informazioni avvenute nel corso del sub-contratto. È altresì fatto obbligo di acquisire nuova autorizzazione integrativa qualora l'oggetto del subappalto subisca variazioni e l'importo dello stesso sia incrementato nonché siano variati i requisiti di cui al comma 7».

8. Il contraente principale è responsabile in via esclusiva nei confronti della stazione appaltante. L'aggiudicatario è responsabile in solido con il subappaltatore in relazione agli obblighi retributivi e contributivi, ai sensi dell'art. 29 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Nelle ipotesi di cui al comma 13, lettere a) e c), l'appaltatore è liberato dalla responsabilità solidale di cui al primo periodo.

L'art. 89, in materia di avvalimento, invece prevede che:

«1. L'operatore economico, singolo o in raggruppamento di cui all'art. 45, per un determinato appalto, può soddisfare la richiesta relativa al possesso dei requisiti di carattere economico, finanziario, tecnico e professionale di cui all'art. 83, comma 1, lettere b) e c), necessari per partecipare ad una procedura di gara, e, in ogni caso, con esclusione dei requisiti di cui all'art. 80, avvalendosi delle capacità di altri soggetti, anche partecipanti al raggruppamento, a prescindere dalla natura giuridica dei suoi legami con questi ultimi. Per quanto riguarda i criteri relativi all'indicazione dei titoli di studio e professionali di cui all'allegato XVII, parte II, lettera f), o alle esperienze professionali pertinenti, gli operatori economici possono tuttavia avvalersi delle capacità di altri soggetti solo se questi ultimi eseguono direttamente i lavori o i servizi per cui tali capacità sono richieste. L'operatore economico che vuole avvalersi delle capacità di altri soggetti allega, oltre all'eventuale attestazione SOA dell'impresa ausiliaria, una dichiarazione sottoscritta dalla stessa attestante il possesso da parte di quest'ultima dei requisiti generali di cui all'art. 80, nonché il possesso dei requisiti tecnici e delle risorse oggetto di avvalimento. L'operatore economico dimostra alla stazione appaltante che disporrà dei mezzi necessari mediante presentazione di una dichiarazione sottoscritta dall'impresa ausiliaria con cui quest'ultima si obbliga verso il concorrente e verso la stazione appaltante a mettere a disposizione per tutta la durata dell'appalto le risorse necessarie di cui è carente il concorrente. Nel caso di dichiarazioni mendaci, ferma restando l'applicazione dell'art. 80, comma 12, nei confronti dei sottoscrittori, la stazione appaltante esclude il concorrente e escute la garanzia. Il concorrente allega, altresì, alla domanda di partecipazione in originale o copia autentica il contratto in virtù del quale l'impresa ausiliaria si obbliga nei confronti del concorrente a fornire i requisiti e a mettere a disposizione le risorse necessarie per tutta la durata dell'appalto. A tal fine, il contratto di avvalimento contiene, a pena di nullità, la specificazione dei requisiti forniti e delle risorse messe a disposizione dall'impresa ausiliaria.

(...)

5. Il concorrente e l'impresa ausiliaria sono responsabili in solido nei confronti della stazione appaltante in relazione alle prestazioni oggetto del contratto. Gli obblighi previsti dalla normativa antimafia a carico del concorrente si applicano anche nei confronti del soggetto ausiliario, in ragione dell'importo dell'appalto posto a base di gara».

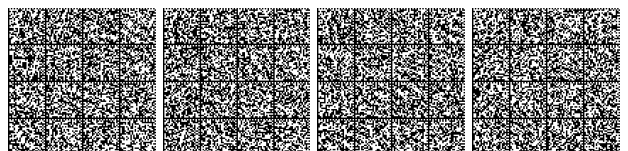
Come risulta dal contenuto delle disposizioni citate, tanto l'avvalimento, quanto il subappalto rispondono alla medesima funzione di favorire la partecipazione delle imprese, soprattutto di quelle medie e piccole dimensioni, alle gare d'appalto, permettendo alle stesse di ottenere determinati requisiti di partecipazione (avvalimento) o di far svolgere ad una diversa impresa una quota delle prestazioni oggetto del contratto pubblico (subappalto).

Tali istituti, tuttavia, presentano divergenze di rilievo.

A livello operativo si differenziano, anzitutto, per il momento in cui vengono utilizzati:

l'avvalimento si colloca nella fase di gara, perché permette ad un'impresa di ottenere requisiti per partecipare ad una procedura di gara per l'affidamento di un contratto pubblico;

il subappalto, invece, si colloca nella fase esecutiva, cioè quando un'impresa, dopo aver vinto la gara, decide di far svolgere ad un'altra impresa una parte delle prestazioni oggetto dell'appalto.



In secondo luogo, differiscono per la responsabilità che assume l'impresa coinvolta nei confronti del committente pubblico rispetto alla corretta esecuzione dell'appalto:

nell'avvalimento, l'ausiliaria, cioè l'impresa che presta i requisiti, è solidalmente responsabile con l'impresa che ha ricevuto il requisito;

nel subappalto, il subappaltatore è un soggetto terzo rispetto alla stazione appaltante, avendo quest'ultima rapporti solo con l'affidatario del contratto pubblico, il quale è responsabile in via esclusiva dell'esecuzione dell'appalto.

Tali differenze operative si assottigliano notevolmente nell'ipotesi particolare del subappalto necessario, che è quello che viene in rilievo nel caso di specie.

Tale istituto, vale ricordarlo, ricorre nell'ipotesi in cui l'appaltatore difetta dei requisiti, ivi compresi quelli di qualificazione, necessari per la realizzazione della prestazione, sicché subappalta parte di lavori ad altra impresa che sia in possesso di tali requisiti. In altre parole, l'operatore economico che non potrebbe di per sé concorrere in quella data procedura, in quanto carente dei prescritti requisiti, viene ammesso a parteciparvi avvalendosi dello strumento del subappalto.

Si tratta di una figura eccentrica rispetto al tradizionale schema del subappalto, perché viene ad operare non solo nella fase esecutiva, ma sin dalla fase iniziale, di ammissibilità alla procedura e qualificazione del concorrente, al punto che, in assenza di una specifica disposizione normativa che lo disciplini, da alcuni si dubita della sua stessa percorribilità.

Tanto premesso in punto di ricostruzione degli istituti, si passa ora ad analizzare gli argomenti offerti dall'Amministrazione resistente e dalla Selcom a favore della manifesta infondatezza della censura di illegittimità costituzionale posta dal ricorrente.

Si sostiene, in particolare, che il diverso trattamento tra subappalto (consentito) e avvalimento (vietato) nella materia dei beni culturali sia del tutto logica e coerente, per la ragione che nel subappalto le lavorazioni sono eseguite dal subappaltatore e quindi da soggetto qualificato, mentre nel caso dell'avvalimento le prestazioni sono eseguite dall'ausiliato (privo di alcuna esperienza nel settore), limitandosi l'ausiliario a "prestare" la SOA senza concorrere in alcun modo alla esecuzione dei lavori.

Il Collegio non ritiene condivisibile tale ricostruzione, la quale non tiene nella dovuta considerazione la disciplina dell'avvalimento, che invece valorizza fortemente il ruolo dell'ausiliario in fase esecutiva, rendendo l'impresa ausiliaria co-partecipe e corresponsabile (insieme al concorrente, l'ausiliato) in tutto quanto sia necessario ad assicurare una corretta esecuzione della prestazione.

Ciò risulta in maniera inequivocabile dalla lettura delle seguenti disposizioni:

«il concorrente e l'impresa ausiliaria sono responsabili in solido nei confronti della stazione appaltante in relazione alle prestazioni oggetto del contratto» (art. 89, comma 6 del Codice dei Contratti pubblici);

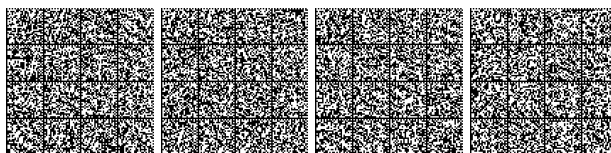
«l'impresa ausiliaria può assumere il ruolo di subappaltatore nei limiti dei requisiti prestati» (art. 89, comma 8, Codice dei Contratti pubblici);

in relazione a ciascun affidamento la stazione appaltante esegue in corso d'esecuzione le verifiche sostanziali circa l'effettivo possesso dei requisiti e delle risorse oggetto dell'avvalimento da parte dell'impresa ausiliaria, nonché l'effettivo impiego delle risorse medesime nell'esecuzione dell'appalto. A tal fine il responsabile unico del procedimento accerta in corso d'opera che le prestazioni oggetto di contratto sono svolte direttamente dalle risorse umane e strumentali dell'impresa ausiliaria che il titolare del contratto utilizza in adempimento degli obblighi derivanti dal contratto di avvalimento, pena la risoluzione del contratto di appalto» (art. 89, comma 9).

Chiarito dunque che l'impresa ausiliaria, al pari di quella subappaltatrice, ha un ruolo decisivo nella fase esecutiva, e che quindi sotto tale profilo non appare giustificata la contestata diversità di disciplina, si deve evidenziare, al contrario, che sussistono una serie di argomenti che inducono a ritenere irragionevole la mancata previsione di limiti al ricorso al subappalto nella specifica materia dei beni culturali, a fronte di un espresso divieto di avvalimento nel medesimo settore. Tali argomenti possono essere sintetizzati come segue:

1) le minori garanzie normative che circondano il subappalto rispetto all'avvalimento. Difatti, mentre nel caso di avvalimento vi è una responsabilità solidale tra il concorrente e l'impresa ausiliaria nei confronti della stazione appaltante «in relazione alle prestazioni oggetto del contratto» (art. 89, comma 5 del decreto legislativo n. 50/2016) e l'individuazione del soggetto di cui l'operatore economico intende avvalersi è nota ab origine alla stazione appaltante, ciò non avviene in caso di subappalto, in cui la responsabilità esclusiva dell'esecuzione dei lavori è del concorrente e in cui il subappaltatore è un soggetto che non è nemmeno noto, in fase di gara, alla stazione appaltante;

2) le ulteriori garanzie introdotte dalla giurisprudenza amministrativa nei confronti dell'istituto dell'avvalimento. Per ritenere valido il contratto di avvalimento, infatti, la giurisprudenza richiede all'impresa ausiliata di provare la relazione giuridica sussistente con l'impresa ausiliaria mediante uno specifico contratto di avvalimento, avente



oggetto determinato, individuante in modo chiaro e specifico la volontà dell'impresa ausiliaria, la natura dell'impegno assunto, nonché l'effettiva disponibilità di porre a disposizione dell'impresa concorrente i requisiti richiesti (Cons. Stato, III, 3 maggio 2017, n. 2022; V, Cons. Stato 4 novembre 2016, n. 4630; nello stesso senso si è orientata la giurisprudenza con riguardo all'avvalimento dell'attestazione SOA, che pure viene rilasciata previa verifica della complessiva capacità tecnico-organizzativa ed economico-finanziaria dell'impresa: Cons. Stato, V, 16 maggio 2017, n. 2316; 12 maggio 2017, n. 2226; 23 febbraio 2017, n. 852; 6 giugno 2016, n. 2384; 27 gennaio 2016 n. 264). L'indicazione contrattuale degli elementi in questione è, nella descritta prospettiva, necessaria per definire l'oggetto dell'avvalimento ai sensi dell'art. 1346 del codice civile, donde la nullità (strutturale) del contratto medesimo in base alla comminatoria del successivo art. 1418, comma 2, laddove risulti impossibile individuare un'obbligazione assunta dall'ausiliario su un oggetto puntuale e che sia coercibile per l'aggiudicatario, oltre che per la stazione appaltante, in virtù della responsabilità solidale prevista dall'art. 49, comma 4, decreto legislativo n. 163 del 2006 (da ultimo, Cons. Stato, n. 6651/2018 cit.). Le conclusioni che precedono sono assunte dalla giurisprudenza prevalente, nella quale è ricorrente l'affermazione che, nel caso di avvalimento c.d. «tecnico od operativo», ovvero avente a oggetto requisiti diversi rispetto a quelli di capacità economico-finanziaria, sussiste sempre l'esigenza di una messa a disposizione in modo specifico di risorse determinate: onde è imposto alle parti di indicare con precisione i mezzi aziendali messi a disposizione dell'ausiliata per eseguire l'appalto (Cons. Stato, V, 22 dicembre 2016, n. 5423; 28 febbraio 2018, n. 1216)» (Cfr: Cons. St., Sez. V, sent. 2243/2019);

3) le criticità e lo sfavore con cui giurisprudenza amministrativa guarda al subappalto: «il subappalto, confinato alla fase esecutiva dell'appalto e sottratto ai controlli amministrativi aventi sede nella procedura di gara: (i) si presta ad una possibile sostanziale elusione dei principi di aggiudicazione mediante gara e di incedibilità del contratto; (ii) costituisce un mezzo di possibile infiltrazione negli pubblici appalti della criminalità organizzata, la quale può sfruttare a suo vantaggio l'assenza di verifiche preliminari sull'identità dei subappaltatori proposti e sui requisiti di qualificazione generale e speciale di cui agli articoli 80 e 83 del decreto legislativo n. 50 del 2016; (iii) conosce una prassi applicativa talora problematica, poiché la tendenza dell'appaltatore a ricavare il suo maggior lucro sulla parte del contratto affidata al subappaltatore (tendenzialmente estranea ad ingerenze della stazione appaltante) produce riflessi negativi sulla corretta esecuzione dell'appalto, sulla qualità delle prestazioni rese e sul rispetto della normativa imperativa in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro» (Cfr: Cons. St., Sez. III, ord. 10349 del 10 giugno 2020);

4) il rilievo che viene attribuito all'impresa ausiliaria in fase esecutiva, per le ragioni specificate in sede di analisi dell'art. 89 c.p.a.

I profili di irragionevolezza segnalati sono ancora più evidenti nell'ipotesi, che viene in rilievo nel caso di specie, di c.d. subappalto qualificatorio, il quale, per un verso, presenta analogie fortissime con l'avvalimento, per l'altro, palesa criticità ancora maggiori rispetto al subappalto codicistico. Vale sul punto il richiamo a quanto osservato dall'ANAC: «il subappalto dell'intera prestazione o quasi, specie se necessario al fine di ottenere la qualificazione in gara (c.d. "subappalto necessario"), snaturerebbe il senso dell'affidamento al contraente principale, dovendosi in tal caso favorire — a fronte di un massiccio coinvolgimento di soggetti terzi — la partecipazione diretta alla gara da parte di tali soggetti, con assunzione della responsabilità solidale verso la stazione appaltante, analogamente a quanto avviene in altri istituti (ad esempio, nei raggruppamenti temporanei di impresa e nei consorzi ordinari, cfr: art. 48, comma 5, del Codice), atteso che il subappaltatore non ha alcun obbligo nei confronti della stazione appaltante (Cfr: atto di segnalazione ANAC n. 8 del 13 novembre 2019).

Chiarito che la mancata previsione di un divieto di subappalto nella specifica materia dei beni culturali appare irragionevole alla luce della diversa disciplina dell'avvalimento, in ciò manifestando profili di illegittimità costituzionale per violazione degli articoli 3 e 9 Cost., vale altresì precisare che non sussistono margini per fornire una interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina censurata. Difatti un'interpretazione che estenda le regole previste dall'art. 146, comma 3, del Codice dei Contratti pubblici, in materia di avvalimento, al subappalto è preclusa dai principi generali sulla interpretazione delle leggi, che non consentono l'interpretazione analogica delle norme eccezionali, dovendosi riconoscere tale natura all'art. 146, comma 3 del Codice dei Contratti pubblici, poiché tale norma introduce una deroga alla regola del ricorso generalizzato all'avvalimento in materia di appalti pubblici, in linea con principi europei che incentivano forme di aggregazione delle PMI ai fini della partecipazioni alle gare.

Si deve altresì precisare - al fine di escludere dubbi sulla possibile violazione degli articoli 11 e 117, comma 1, Cost. da parte della normativa che risulterebbe a seguito della prospettata pronuncia di illegittimità costituzionale — che non si rilevano profili di incompatibilità rispetto ai principi europei di *favor participationis* alle gare di appalto, secondo quanto stabilito dalle sentenze della Corte di Giustizia Europea (C-63/18) del 26 ottobre 2019 e (C- n. 402/18) del 27 novembre 2019.



Difatti, tali pronunce, pur affermando che i principi europei impongono limiti al legislatore nazionale nel porre restrizioni all'utilizzo del subappalto, hanno fondato il proprio *decisum* sulla circostanza che la normativa impugnata in quei giudizi vietasse in modo generalizzato e astratto il ricorso al subappalto senza aver riguardo "al settore economico interessato", alla "natura dei lavori" o alla "identità dei subappaltatori". In altri termini ciò che è stato ritenuto non conforme rispetto alla direttiva 2014/24 è la previsione di un limite quantitativo fisso al subappalto, sganciato dalle circostanze empiriche del caso concreto e non invece la previsione di limiti al ricorso al subappalto giustificati dalla esigenza di tutelare lavori che incidono su settori — quali è senz'altro quello dei beni culturali — che ricevono protezione anche a livello comunitario. Tale interpretazione, del resto appare in linea con l'art. 36 TFUE il quale prevede che: «Le disposizioni degli articoli 34 e 35 lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale».

Tale interpretazione peraltro è già stata condivisa dalla giurisprudenza amministrativa la quale ha avuto modo di chiarire che è «considerata contraria al diritto comunitario la previsione di un limite generale all'utilizzo di questo istituto che prescindendo dal settore economico interessato, dalla natura delle prestazioni e dall'identità dei subappaltatori. L'affermazione di tale principio però non esclude che in casi specifici, con riferimento a determinate tipologie di appalto come quelle riguardanti le opere superspecialistiche, non possa essere giustificato un limite percentuale all'esperibilità del subappalto in relazione alla natura particolare delle prestazioni da svolgere, come prevede l'art. 63, paragrafo 2, della direttiva UE n. 2014/24» (Cfr. TAR Toscana, sent. 898/2020).

14. In ragione delle suesposte considerazioni, il Collegio ritiene necessaria la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale affinché si pronunci sulla questione di legittimità costituzionale degli articoli 105 e 146 del Codice dei Contratti pubblici nella parte in cui non prevedono un divieto di subappalto nel settore dei beni culturali rispetto alle norme parametro di cui agli articoli 3 e 9 Cost.

Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese resta riservata alla decisione definitiva.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise (Sezione Prima):

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 105 e 146 del Codice dei Contratti pubblici nella parte in cui non prevedono un divieto di subappalto nel settore dei beni culturali, per contrasto con gli articoli 3 e 9 della Costituzione;

rinvia ogni definitiva statuizione nel merito e sulle spese di lite all'esito del giudizio incidentale ai sensi degli articoli 79 ed 80 del c.p.a.;

dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia comunicata alle parti costituite, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Campobasso nella camera di consiglio del giorno 23 settembre 2020 con l'intervento dei magistrati:

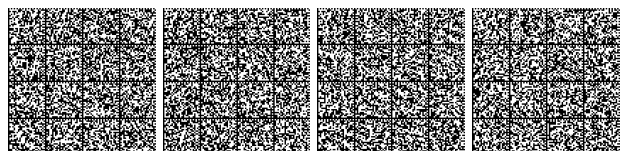
Silvio Ignazio Silvestri, Presidente;

Marianna Scali, referendario, estensore;

Daniele Busico, referendario.

Il Presidente: SILVESTRI

L'estensore: SCALI



N. 196

*Ordinanza dell'11 settembre 2020 dell'Arbitro di Roma nell'arbitrato in corso
tra Lauretti Andrea contro Villani Cristiano*

Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica - Vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione delle singole unità abitative e loro pertinenze nonché del canone massimo di locazione delle stesse, contenuti nelle convenzioni di cui all'art. 35 della legge n. 865 del 1971 - Rimozione, dopo che siano trascorsi almeno cinque anni dalla data del primo trasferimento, con atto pubblico o scrittura privata autenticata, a richiesta delle persone fisiche che vi abbiano interesse, anche se non più titolari di diritti reali sul bene immobile, e con il pagamento di un corrispettivo di affrancazione - Previsione che, in pendenza della rimozione dei vincoli, il contratto di trasferimento dell'immobile non produce effetti limitatamente alla differenza tra il prezzo convenuto e il prezzo vincolato e che l'eventuale pretesa di rimborso della predetta differenza si estingue con la rimozione dei vincoli - Applicazione anche agli immobili oggetto dei contratti stipulati prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 119 del 2018.

- Legge 17 dicembre 2018, n. 136 [*recte*: Decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria) convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136], art. 25-*undecies*; legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), art. 31, commi 49-*bis*, 49-*ter* e 49-*quater*.

L'ARBITRO UNICO

Costituitosi in data 23 giugno 2020 in virtù di convenzione di arbitrato rituale *ex art.* 806 e ss. codice di procedura civile del 23 giugno 2020, con la quale veniva nominato arbitro unico dai sig.ri sig. Lauretti Andrea, nato a Taranto (TA), il 31 agosto 1983 (C.F.: LRTNDR83M31L049W), residente in Roma, via San Nicola Dell'Alto n. 30, rappresentato e difeso dall'Avv. Antonio Corvasce (C.F.: CRVNTN70E08A669D PEC: avv.antoniorcorvasce@legalmail.it - FAX: 06.89184253) e Villani Cristiano, nato a Roma il 23 marzo 1968 (CF.: VLLCST68C23HSO1L), residente in Roma, via Pasquale del Giudice n. 12, rappresentato e difeso dall'AVI, Alessandro De Luca (C.F.: DLCLSN64D02HSO11 — PEC: avvalessandrodeluca@ordineavvocatiroma.org - FAX: 06.4819484), giusta procura in calce alla convenzione di arbitrato rituale del 23 giugno 2020, ove la clausola compromissoria è così formulata...

«Il Tribunale Arbitrale sarà composto da un arbitro unico, che le parti, concordemente, individuano nell'avv. Vincenzo Ciraolo (c.f CRLVCN64D06F158F — P.E.C. vincenzo.ciraolo@pec.giuffre.it), del foro di Messina, con studio in Roma, alla via Attilio Regolo, 19, il quale, ai sensi dell'art. 816-*bis* codice di procedura civile, nel rispetto del principio del contraddittorio, avrà facoltà di regolare lo svolgimento del giudizio di arbitrato nel modo che riterrà più opportuno, comunque, nel rispetto delle norme inderogabili degli articoli 806 e ss. del codice di procedura civile.

... le parti si riservano di dedurre, produrre, depositare documenti, indicare prove nei termini che a tale fine verranno disposti dal suddetto arbitro unico.», per la risoluzione della controversia insorta relativamente al contratto di vendita del 5luglio 2013, con atto pubblico a rogito del notaio dott. Paolo Farinaro di Roma, rep. 244473, racc. 39705.

Svolgimento del processo

Nella sopra richiamata «convenzione di arbitrato», le parti così, testualmente, argomentavano e descrivevano i fatti di causa: «*a*) in data 5 luglio 2013, con atto pubblico a rogito del notaio dott. Paolo Farinaro rep. 244473, racc. 39705 (All. 1 — copia atto di compravendita), il sig. Villani Cristiano vendeva al sig. Andrea Lauretti, per l'importo di Euro 260.000,00, la proprietà superficiaria delle seguenti porzioni immobiliari, site nel Comune di Roma, rientrante nel P.d.Z 31» «Osteria del Curato — variante quater» comparto «*b*», via S. Nicola dell'Alto 30 e precisamente: 1) «appartamento al piano terzo della scala «*B*», distinto con il numero int. 14 (quattordici), articolato nei piani terzo e quarto tra loro collegati mediante scala interna esclusiva, composto da cinque camere, e cioè: da due camere, cucina e accessori al piano terzo e di locali di sgombero e terrazzo al piano quarto, confinante con appartamenti n. 13 e 15, chiostrina e pianerottolo delle scale:

annesso locale ad uso cantina al piano interrato distinto al numero B14 (B quattordici), confinante con cantine B13 e B15 e corridoio delle cantine per due lati;



box auto al piano interrato, distinto con il subalterno 55 (cinquantacinque) sito nell'autorimessa comune sottostante il fabbricato con accesso dal civico n. ventisei (26) di via San Nicola dell'Alto, confinante con box auto sub. 56, locale condominiale, box auto sub. 54 e spazio di manovra.

Dette porzioni immobiliari risultano censite presso il catasto dei fabbricati del Comune di Roma al foglio 978, particella 1347, subalterni; sub 35 (l'appartamento ai diversi piani e la cantina); sub. 55 (il box auto).

Il tutto, originariamente di proprietà del suddetto sig. Villani Cristiano cui è pervenuto da «Apriliana Domus - soc. cooperativa edilizia», con atto pubblico del 4 dicembre 2007 a rogito del notaio Giovanni Ungari Trasatti, rep. 41247 racc. n. 21904, registrato presso l'Ufficio delle entrate di Roma 5 il 28 dicembre 2007 al n. 26557 serie 1T e trascritto in data 28 dicembre 2007 presso la Conservatoria dei RR.II. di Roma 1 al n. 104006 di formalità, pagando la somma di euro 108.225,03 (All. 2 — copia atto di assegnazione).

il sig. Lauretti, sostiene che l'alloggio in questione rientra nella fattispecie di «alloggio sociale di edilizia residenziale pubblica» e precisamente nella fattispecie di «edilizia agevolata-convenzionata», perché fa parte di un complesso edilizio edificato in regime di edilizia economica e popolare, su terreno prima espropriato e poi concesso dal Comune di Roma alla predetta impresa «Apriliana Domus» in diritto di superficie per 99 anni, giusta convenzione urbanistica, rogata ai sensi dell'art. 35 della legge 865/1971, con atto pubblico a rogito del notaio Giovanni Ungari Trasatti rep. n. 34301/17270 del 21 gennaio 2004, registrata in data 27 gennaio 2004 al n. 492 e trascritto in data 28 gennaio 2004 presso la Conservatoria dei RR.II di Roma 1 al n. 7584 di formalità (All. 3 — copia convenzione urbanistica).

Il sig. Villani, nell'art. 5 del predetto atto di vendita, garantiva al sig. Lauretti, acquirente, che l'immobile in oggetto era libero da pesi, ipoteche, trascrizioni pregiudizievoli e vincoli di ogni altro genere.

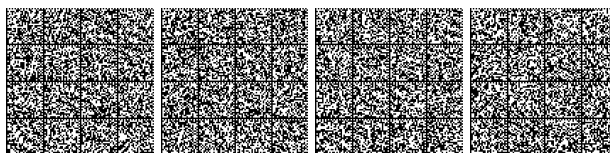
Il sig. Lauretti, però, sostiene che gli immobili di che trattasi erano (e sono ancora) gravati dai vincoli al libero trasferimento, imposti dall'art. 35 della legge 865/1971, così come riportati nella predetta convenzione urbanistica a rogito del notaio Giovanni Ungari Trasatti (v. All. 3, art. 14) ed in particolare, a quello attinente al divieto di commercializzare il cespite in oggetto a prezzo libero di mercato e che, quindi, l'alloggio in questione sarebbe gravato dal vincolo del prezzo massimo di cessione derivante dal combinato disposto del dettato dell'art. 35 della legge 865/1971, dell'art. 18 del Decreto del Presidente della Repubblica 380/2001, nonché dell'art. 14 della predetta convenzione urbanistica *ex art. 35* della legge 865/1971 a rogito del notaio Giovanni Ungari Trasatti (v. All. 3, pag. 27) e che, quindi, alla data del 5 luglio 2013, il corrispettivo massimo di cessione, determinato *ex lege*, così come determinato tenendo conto del dettato dell'art. 24 della ridetta convenzione urbanistica, sarebbe dovuto essere pari ad euro 120.887,36 (All. 4 — scheda Istat).

Il sig. Lauretti, avendo appreso della pubblicazione della sentenza della S.C. di Cassazione a SS.UU. n. 18135/2015 che confermava il divieto di commercializzazione di detti immobili a prezzo libero di mercato, con lettera raccomandata del 16 ottobre 2017 a firma dell'avv. Antonio Corvasce, rimasta senza esito, contestava, al sig. Villani, la nullità parziale del contratto di compravendita in parola, per la parte eccedente il prezzo massimo di cessione e, conseguentemente, domandava la ripetizione, in suo favore, di euro 139.112,64, corrispondenti a quanto indebitamente pagato in eccesso rispetto al prezzo calcolato «*ex lege*» (All. 5 e 5-bis — copia lettera avv. Antonio Corvasce e sentenza della S.C. Cassazione a SS.UU. n. 18135/2015).

b) il signor Cristiano Villani contesta le domande del sig. Lauretti e l'applicazione, al caso di specie, delle norme imperative di legge e convenzionali invocate da quest'ultimo; in sintesi, secondo il sig. Villani, la sentenza della S.C. di Cassazione a SS.UU. n. 18135/2015 non attiene al caso di specie, in quanto la vendita dell'alloggio in questione non doveva essere effettuata a valore «convenzionale», ma a prezzo di mercato, così come in effetti è avvenuto e, pertanto, l'atto di vendita contestato dal sig. Lauretti è pienamente valido ed efficace. Tanto, in virtù, tra l'altro, del disposto della legge 179/1992, che ha stabilito che, per gli alloggi realizzati nei piani di zona *ex lege* 167/9162 e regolati dalle convenzioni *ex art. 35* legge 865/1971, le vendite successive alla prima assegnazione, decorsi cinque anni da quest'ultimo atto, possono essere effettuati a prezzo libero di mercato.

Contesta, inoltre, il sig. Villani, che il valore dell'immobile sito in Roma — Via S. Nicola dell'Alto n. 30 — int. 14, è molto più alto di quello indicato, riportando, tra l'altro, l'errata indicazione del corrispettivo effettivamente versato alla cooperativa, il mancato calcolo dell'iva, il mancato aggiornamento dell'istat, la realizzazione di ulteriori lavori effettuati all'interno dell'immobile, l'acquisto da parte del sig. Lauretti anche dei mobili di pregio presenti nell'immobile (All. 6 — copia contratto preliminare del 28 maggio 2013).

Il sig. Villani, inoltre, senza accettare il contraddittorio sul punto e per mero tuziorismo difensivo, ha depositato, al comune di Roma Capitale (All. 7), per l'alloggio in questione, istanza di «affrancazione» dal vincolo del prezzo massimo di cessione, così come consentito dai commi 49-bis, ter e quater dell'art. 31 della legge 448/1998, come novellata dall'art. 25 undecies della legge 136/2018, a seguito della quale, comunque, la domanda di ripetizione dell'indebito del sig. Lauretti, sarebbe comunque inammissibile, improcedibile e/o infondata.



In conclusione, il sig. Villani ritiene che le domande e pretese del sig. Lauretti, come formulate nella suddetta missiva dell'avv. Antonio Corvasce del 16 ottobre 2017, siano inammissibili, improcedibili o, comunque, del tutto infondate in fatto ed in diritto.

Con ordinanza del 26 luglio 2020 questo arbitro autorizzava ha fissato la prima udienza per il giorno 3 luglio 2020, ore 10.00 concedendo termine sino al giorno 30 giugno 2020, per la formulazione dei quesiti, delle istanze istruttorie dirette ed il deposito di documenti e fino al giorno 2 luglio 2020, per la formulazione dei controquesiti, le istanze istruttorie ed il deposito di documenti in replica. Il sig. Lauretti, previa rituale e tempestivo deposito in data 30 giugno 2020 ribadiva le proprie deduzioni, così come sopra riportate e le proprie conseguenti domande, così, testualmente, concludendo:

«I. accertarsi e dichiararsi che il contratto di vendita delle porzioni immobiliari per cui è causa, stipulato tra le odierne parti del giudizio é parzialmente nullo, in particolare, all'art. 3 (pag. 2 del contratto), nella parte in cui si stabilisce il prezzo di vendita in euro 260.000,00:

II. accertarsi e dichiararsi che il prezzo della proprietà superficaria relativa ai cespiti ceduti dal resistente è quello, stabilito «*ex lege*», di euro 120.887,36 o, in via gradata, di quello «*ex lege*» che emergerà all'esito della presente procedura di arbitrato rituale.

III. Per l'effetto, voglia codesto onorevole arbitro disporre, ai sensi del combinato disposto dell'art. 35 della legge 865/1971, dell'art. 18 del Decreto del Presidente della Repubblica 380/2001, nonché degli articoli 1418, 1419 e 1339 del codice di procedura civile, la sostituzione automatica del suddetto prezzo di vendita, come sopra dichiarato nullo, con quella stabilito «*ex lege*» di euro 120.887,36 o, in via gradata, a quello «*ex lege*» che emergerà all'esito della presente procedura di arbitrato rituale.

IV. Per l'ulteriore effetto, condannarsi il sig. Cristiano Villani, alla restituzione/ripetizione, in favore del sig. Lauretti, di quanto da quest'ultimo indebitamente pagato al suddetto resistente, per la causali di cui sopra, pari ad euro 139.112,64 o, in via gradata, a quella somma determinata «*ex lege*» e che emergerà all'esito della presente procedura di arbitrato rituale.»

«Seguivano le relative istanze istruttorie e deposito documentale.»

Il sig. Cristiano Villani, di contro, oltre a quanto dedotto con la «convenzione di arbitrato», eccepiva e concludeva come segue: «... 2) Nel merito, in via subordinata: Modifica normativa introdotta — Possibilità affrancazione — Mancanza del Decreto di dettaglio — Sospensione — Responsabilità aggravata *ex art.* 96 codice di procedura penale.

Controparte avrebbe avuto l'obbligo giuridico di prendere atto della modifica legislativa intervenuta con il decreto-legge 119/2018 convertito in legge n. 136/2018 ed entrato in vigore il 19 dicembre 2018, il cui art. 25-undicies ha finalmente posto fine al caos relativo alla pubblicazione della sentenza delle SS.UU della Corte di cassazione 18135/2015, richiamata da controparte, il cui contenuto è noto ad ogni parte e della circostanza, anche questa resa nota, che il sig. Villani, in data 30 giugno 2020, ha depositato, in quanto ex proprietario, presso il comune di Roma Capitale, la relativa istanza per la rimozione, dall'alloggio per cui è lite, del vincolo convenzionale del prezzo massimo di cessione (cd. «affrancazione») (All. 8 - Istanza di affrancazione - Alt. 9 - Stima corrispettivo di affrancazione).»

Il sig. Villani si riferisce all'art. 25-undicies della legge 136/2018 (legge finanziaria dell'anno 2018, ndr.) che ha modificato il comma 49-bis dell'art. 31 della legge n. 448/1998 nel seguente modo:

1. All'articolo 31 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, sono apportate le seguenti modificazioni:

«a) il comma 49-bis è sostituito dal seguente:

«49-bis. I vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione delle singole unità abitative e loro pertinenze nonché del canone massimo di locazione delle stesse, contenuti nelle convenzioni di cui all'art. 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni, per la cessione del diritto di proprietà o per la cessione del diritto di superficie, possono essere rimossi, dopo che siano trascorsi almeno cinque anni dalla data del primo trasferimento, con atto pubblico o scrittura privata autenticata, stipulati a richiesta delle persone fisiche che vi abbiano interesse, anche se non più titolari di diritti reali sul bene immobile, e soggetti a trascrizione presso la conservatoria dei registri immobiliari, per un corrispettivo proporzionale alla corrispondente quota millesimale, determinato, anche per le unità in diritto di superficie, in misura pari ad una percentuale del corrispettivo risultante dall'applicazione del comma 48 del presente articolo. La percentuale di cui al presente comma è stabilita, anche con l'applicazione di eventuali riduzioni in relazione alla durata residua del vincolo, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Il decreto di cui al periodo precedente individua altre i criteri e le modalità per la concessione da parte dei comuni di dilazioni di pagamento del corrispettivo di affrancazione dal vincolo. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano agli immobili in regime di locazione ai sensi degli articoli da 8 a 10 della legge 17 febbraio 1992, n. 179, ricadenti nei piani di zona convenzionati);



dopo il comma 49-ter è inserito il seguente:

«49-quater. In pendenza della rimozione dei vincoli di cui ai commi 49-bis e 49-ter, il contratto di trasferimento dell'immobile non produce effetti limitatamente alla differenza tra il prezzo convenuto e il prezzo vincolato. L'eventuale pretesa di rimborso della predetta differenza, a qualunque titolo richiesto, si estingue con la rimozione dei vincoli secondo le modalità di cui ai commi 49-bis e 49-ter. La rimozione del vincolo del prezzo massimo di cessione comporta altresì la rimozione di qualsiasi vincolo di natura soggettiva».

2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano anche agli immobili oggetto dei contratti stipulati prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. ...».

Proseguiva, quindi, il sig. Villani, nei suoi scritti, deducendo testualmente che: «... La nuova normativa ha dunque stabilito la possibilità di effettuare la rimozione dei vincoli legati all'edilizia convenzionale anche da persone non più titolari di diritti reali sull'immobile, come l'odierna resistente, versando il relativo dovuto, anche attraverso una dilazione del pagamento, che deve essere appositamente determinata da ogni comune mediante decreto.

Le suddette disposizioni, come esplicitamente riportato nella richiamata novella normativa, si applicano retroattivamente.

A parere della scrivente difesa, la fattispecie oggetto del presente giudizio ricade totalmente all'interno della nuova normativa emanata.

Per quanto innanzi e tenuto conto del fatto che il sig. Villani, come anticipato, ha depositato presso il comune di Roma Capitale, come prescritto dal novellato art. 31, commi 49-bis, ter e quater della legge 448/1998, per l'alloggio in questione, l'istanza di affrancazione dal vincolo del prezzo massimo di cessione, il Sig. Lauretti avrebbe dovuto desistere dalla sua azione giudiziaria.

Tuttavia, come sopra già riferito, il sig. Lauretti ha preferito aggravare la posizione del sig. Villani, in violazione del principio di buona fede ed abusando del proprio diritto, al fine di ottenere un ingiusto profitto, stante l'acquisto di un appartamento divenuto di pregio grazie agli interventi realizzati dal Villani e da questo ammobiliato secondo alti standard di qualità.

Tanto premesso, il Sig. Cristiano Villani, come sopra rappresentato, difeso e domiciliato, chiede l'accoglimento delle seguenti,

CONCLUSIONI

Voglia il sig. arbitro adito, respinta ogni contraria istanza, per le suesposte ragioni:

Preliminarmente: accertare e dichiarare l'intervenuta improcedibilità della presente procedura o, in via gradata, l'inammissibilità delle domande del sig. Lauretti, stante l'intervenuta presentazione, al comune di Roma Capitale, da parte del sig. Villani e relativamente all'alloggio per cui è lite, dell'istanza di affrancazione dai vincoli convenzionali:

Preliminarmente, in via gradata: sospendere il presente arbitrato in attesa dell'esito della suddetta istanza di «affrancazione» ed all'esito positivo di quest'ultima, dichiarare improcedibile la presente procedura o, in via gradata, inammissibili, le domande del sig. Lauretti.

In via ulteriormente gradata, nel merito, in via principale: accertata la sussistenza dei motivi di contestazione suindicati, rigettare in toto la domanda del sig. Lauretti Andrea, in quanto infondata sia in fatto che in diritto.

Nel merito, in via subordinata: nel caso della denegata ipotesi di accoglimento ancorché parziale della domanda del sig. Lauretti Andrea, disporre la liberazione dei vincoli gravanti per cui è lite, mediante pagamento, da parte del sig. Villani, dei soli oneri di «affrancazione» dal vincolo del prezzo massimo di cessione.

Con vittoria di spese e competenze della presente procedura di arbitrato.».

Seguivano le relative istanze istruttorie e deposito documentale.

In data 2 luglio 2020 il sig. Lauretti, per il tramite dell'avv. Antonio Corvasce, depositava controdeduzioni autorizzate, alle memorie del sig. Villani, con le quali formulava eccezione di legittimità costituzionale sull'art. 31, comma 49-bis della legge 448/1998, così come novellato dall'art. 25-undecies della legge 136/2015, in particolare, eccependo: «... 1.1. - Violazione dell'art. 77 comma 2 della Costituzione in quanto la disposizione aggiunta all'art. 31 della legge 448/1998, dall'art. 25-undecies della legge 136/2018, è eterogenea ed estranea rispetto alla materia ed alle finalità dalle altre disposizioni del decreto-legge in cui è stata inserita in sede di conversione (V. Corte Costituzionale 247/2019 — All. 1).



1.2. — Violazione dell'art. 3 della Costituzione in relazione al principio di uguaglianza nella parte in cui il comma 49-*bis* dell'art. 31 della legge 448/1998 non consente a tutti i cittadini di accedere alla proprietà della propria abitazione alle condizioni agevolate previste nelle convenzioni ex art. 35 della legge 865 del 22 ottobre 1971.

Violazione degli articoli 10 e 42 della Costituzione.

2. - Violazione degli articoli 3 primo e secondo comma, 24, 101, 102, 104, 111, 117, primo comma, della Costituzione e 6 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (ratifica ed esecuzione della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e del protocollo addizionale alla convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), in seguito indicata come CEDU per violazione del diritto ad un giusto processo, all'effettiva tutela giudiziaria e alla invulnerabilità delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario;

3. Violazione dell'art. 3 della Costituzione per irragionevolezza e discriminazione tra cittadini, nella parte in cui il comma il 49-*quater* dell'art. 31 della legge 448/1998, introduce una deroga al generale principio della ripetizione di indebito ex art. 2033 codice di procedura civile e determina, di fatto, l'estinzione della pretesa restitutoria da parte dell'acquirente (*solvens*).

Violazione degli articoli 42 e 97 della Costituzione.

4. Violazione dell'art. 3 della Costituzione sotto il profilo dell'affidamento per intromissione del legislatore nella autonomia contrattuale delle parti con effetto retroattivo.

Violazione dell'art. 42 della Costituzione... ».

In data 3 luglio 2020 si teneva l'udienza di discussione, nella quale i procuratori delle parti hanno insistono nelle richieste formulate nei rispettivi atti.

In particolare, l'avv. Corvasce nella denegata ipotesi in cui l'arbitro nominato avesse ritenuto applicabile al caso di specie l'art. 31 della legge 448/1998, commi 49-*bis*, *ter* e *quater*, come novellato dall'art. 25-*undecies* della legge 136/2018, ha insistito sulle eccezioni di legittimità costituzionale di dette norme così come esposto nei propri atti.

L'avv. De Luca, ha insistito sulla piena legittimità del contratto di vendita e, riportandosi alle proprie memorie, ha chiesto il rigetto delle domande proposte dal sig. Lauretti, in quanto infondate in fatto e in diritto, anche alla luce del disposto dell'art. 25-*undecies* della legge n. 136/2018 e della circostanza che, in applicazione della suddetta norma, il dott. Villani ha proceduto a presentare domanda di affrancazione dell'alloggio per cui è causa, dal vincolo del prezzo massimo di cessione.

A fronte di specifica richiesta di parte, avanzata nell'udienza di cui sopra, l'arbitro non può esimersi dal valutare la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale innanzi alla Consulta, sulla disciplina normativa che, sulla base delle prescrizioni di cui all'art. 31, commi 49-*bis*, *ter* e *quater* della legge 448/1998, così come novellata dall'art. 25-*undecies* della legge 136/2018, dichiaratamente retroattiva, impedisce allo stesso di pronunciarsi sulla domanda di ripetizione dell'indebito, conseguente alla domanda di accertamento della nullità parziale del contratto di vendita in esame, così come proposte dal sig. Andrea Lauretti, dovendo valutare la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità sollevate da quest'ultimo.

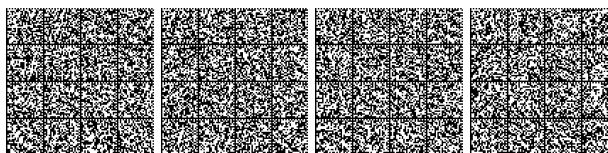
I motivi di incostituzionalità illustrati dalla difesa dell'acquirente non appaiono, all'arbitro, manifestamente infondati.

Sulla Rilevanza:

In base a quanto stabilito nella sentenza n. 174/2016 della Corte costituzionale (red. Sciarra), l'applicabilità della disposizione al giudizio principale è sufficiente a radicare la rilevanza della questione, che non postula un sindacato più incisivo sul concreto pregiudizio ai principi costituzionali coinvolti.

Sotto una prospettiva più stringente (Corte costituzionale, sentenza n. 91/2013 - red. Cartabia), il nesso di pregiudizialità tra il giudizio principale e il giudizio costituzionale implica che la norma censurata debba necessariamente essere applicata nel primo e che l'eventuale illegittimità della stessa incida sul procedimento principale.

In linea con quanto sopra, la sentenza n. 184/2006 (red. Silvestri) stabilisce che: «il vigente sistema di giustizia costituzionale impone, ai fini di ammissibilità di una questione, che un'eventuale pronuncia di accoglimento sia in gado di incidere sul processo principale. Pertanto, difetterebbe di rilevanza una questione laddove il rimettente non potesse avvalersi nel processo *a quo* del pronunciamento della Corte a causa del prodursi di una situazione di fatto irreversibile su cui non avrebbe alcun effetto».



Nel caso di specie, a parere del rimettente, sono soddisfatti tutti i requisiti per l'ammissibilità del giudizio di legittimità poiché:

1) è indubbia l'applicabilità delle disposizioni inquisite alla causa principale (arbitrato);

2) è altrettanto indubbio che il rimettente potrà giovarsi, nell'arbitrato *a quo*, dell'eventuale pronunciamento di illegittimità costituzionale della norma di che trattasi per accogliere o respingere la domanda di ripetizione di indebito e che, quindi, «un 'eventuale pronuncia di accoglimento sia in grado di incidere sul processo principale».

Come eccepito dal sig. Cristiano Villani, l'art. 31 della legge 448/1998, comma 49-*bis*, consente la rimozione dei «... vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione», per la tipologia di alloggi per cui è causa, non appena decorsi cinque anni dalla data del primo trasferimento «... con atto pubblico o scrittura privata autenticata, stipulati a richiesta delle Persone fisiche che vi abbiano interesse, anche se non più titolari di diritti reali sul bene immobile», stipulando una nuova convenzione, con il comune di riferimento, «... soggetta a trascrizione presso la conservatoria dei registri immobiliari» e, tra l'altro, per un corrispettivo che non prevede la necessaria restituzione, in favore degli enti pubblici eroganti, dei contributi pubblici percepiti per la realizzazione dei medesimi alloggi, così lasciando tale onere in capo all'acquirente, attuale proprietario che, come visto potrebbe «subire» la rimozione del vincolo suddetto, da «chiunque vi abbia interesse», senza nulla poter eccepire.

In particolare, il comma 49-*quater* recita espressamente: «In pendenza della rimozione dei vincoli di cui ai commi 49-*bis* e 49-*ter*, il contratto di trasferimento dell'immobile non produce effetti limitatamente alla differenza tra il prezzo convenuto e il prezzo vincolato. L'eventuale pretesa di rimborso della predetta differenza, a qualunque titolo richiesto, si estingue con la rimozione dei vincoli secondo le modalità di cui ai commi 49-*bis* e 49-*ter*. La rimozione del vincolo del prezzo massimo di cessione comporta altresì la rimozione di qualsiasi vincolo di natura soggettiva».

Queste ultime norme, poi, come visto, secondo quanto esplicitamente prescritto nelle qui scrutinata novella normativa, si applicano, retroattivamente, «... anche agli immobili oggetto dei contratti stipulati prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto» e, quindi, anche al contratto oggetto del presente arbitrato.

Pertanto, pur considerando che il diritto alla ripetizione dell'indebito, da parte dell'acquirente, si estinguerebbe, definitivamente, solo al momento della stipulazione dell'atto pubblico o scrittura privata autenticata con cui verrebbe stipulata la nuova convenzione (tra il comune e «chiunque vi abbia interesse», ndr.), nel nostro caso, il primo paragrafo del comma 49-*quater*, applicato retroattivamente, impedisce all'arbitro di poter decidere sulla domanda di ripetizione dell'indebito proposta dal sig. Andrea Lauretti, in quanto, come visto, quest'ultima norma dispone che «In pendenza della rimozione dei vincoli di cui ai commi 49-*bis* e 49-*ter*, il contratto di trasferimento dell'immobile non produce effetti limitatamente alla differenza tra il prezzo convenuto e il prezzo vincolato; proprio sulla base di tale disposto normativo, il sig. Cristiano Villani, avendo, prima di avviare il presente procedimento di arbitrato, depositato, presso il comune di Roma Capitale, apposita istanza per la rimozione del ridetto vincolo convenzionale, ha domandato all'arbitro di dichiarare improcedibile o improseguibile la causa, in linea con copiosa, recente giurisprudenza del Tribunale di Roma sulla materia (All.: ordinanze del 1 giugno 2020-RG 63236/2018; 8 ottobre 2020- RG29212/2018; 4 novembre 2019-RG 36079/2018; 12 febbraio 2020-RG 72548/2018; 19 febbraio 2020-RG 80307/2018; 19 aprile 2019 RG 64651/2018; 26 giugno 2019-RG 74763/2018; 5 novembre 2019-RG 31420/2018; 17 giugno 2019-Santonico/Balbis+1; 29 marzo 2019-RG 47641/2018; Sentenze n. 1948/2019; 2738/2020; 4816/2020) o, comunque, inammissibile la ridetta domanda di ripetizione dell'indebito.

Circa l'impossibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata:

La posizione del creditore (acquirente) in relazione all'istanza di «affrancazione» proposta dal sig. Villani, idealmente, viene a scindersi in tre diversi momenti:

1) situazione antecedente il deposito dell'istanza, durante il quale gli viene riconosciuto il diritto alla ripetizione dell'indebito:

2) situazione nascente dal deposito dell'istanza che determinerebbe l'improcedibilità o l'improseguibilità (in quanta sopraggiunta in corso di causa) della sua domanda di ripetizione di indebito (Vd. giurisprudenza sopra citata);

3) situazione nascente dalla stipulazione (da parte di chiunque vi abbia interesse, ndr.) della convenzione integrativa, per atto pubblico o della scrittura privata autenticata, da trasciversi, (di cui al più volte citato comma 49-*bis*) che, in base a quanto disposto dal secondo paragrafo del comma 49-*quater*, determinerebbe la definitiva estinzione del diritto alla ripetizione dell'indebito vantato dall'acquirente.

In sintesi, nel caso che ci occupa, secondo il sopra esposto dettato normativa scrutinata di legittimità costituzionale, la domanda del sig. Lauretti (solvens) di ripetizione dell'indebito dovrebbe immediatamente essere dichiarata improcedibile o «improseguibile».

Codesto arbitro intende discostarsi da quest'ultima soluzione, per i seguenti motivi.

Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale



L'arbitro ritiene che fondati siano i dubbi di legittimità costituzionale sulla normativa che, sulla base delle prescrizioni di cui all'art. 31 della legge 448/1998, commi 49-*bis*, ter e quater, gli impedisce di poter decidere sulla domanda di ripetizione d'indebitto avanzata dal sig. Andrea Lauretti, procedendo ad esplicitarne le ragioni.

Si ritiene, in particolare, che il combinato disposto dei commi 49-*bis*, ter e quater dell'art. 31 della legge 448/1998, invocato dal Villani, non sembra permettere l'emissione di un lodo arbitrale costituzionalmente orientato, per violazione degli articoli 3, 10, 24, 42, 47, 77, 101, 102, 104, 111, 117 della Costituzione, nonché dell'art. 6 della convenzione europea per la Salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle Libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, per i motivi che di seguito, analiticamente si espongono.

1. — Violazione dell'art. 77 comma 2 della Costituzione in quanto, l'art. 25-*undecies* della legge 136/2018, è norma eterogenea ed estranea rispetto alla materia ed alle finalità dalle altre disposizioni del decreto-legge n. 119/2018, in cui è stata inserita in sede di conversione.

Appare all'arbitro, violato, in primis, l'art. 77 comma 2 della Costituzione, in quanto l'art. 25-*undecies*, aggiunta al decreto-legge n. 119 del 2018, poi convertito con la legge 136/2018, è eterogenea ed estranea rispetto alla materia ed alle finalità delle altre disposizioni del medesimo decreto, in cui è stata inserita in sede di conversione.

Quanto ai contenuti basta esaminare i titoli di cui si componeva il testo del decreto presentato per la conversione al Senato.

Quanto alle finalità, si rileva che le ragioni di straordinaria necessità ed urgenza sono state ricondotte alla previsione di «misure per esigenze fiscali e finanziarie indifferibili»; sicché, arduo affermare che la normativa censurata risponda ad esigenze «fiscali» o «finanziarie», per di più indifferibili.

Al riguardo si evidenzia che l'art. 25-*undecies* della legge 136/2018 ha novellato l'art. 31 della legge 448/1998 (disposizioni in materia di determinazione del prezzo massimo di cessione), introdotto dall'art. 5, comma 3-*bis*, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, inserito dalla legge di conversione 12 luglio 2011, n. 106, che ha inserito i commi 49-*bis* e 49-*ter*, al dichiarato fine di «agevolare il trasferimento dei diritti immobiliari» nell'ambito dell'edilizia convenzionata.

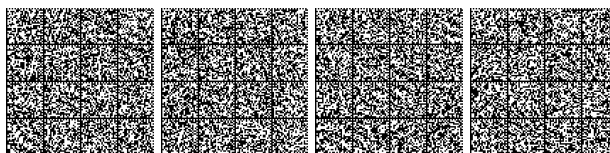
La norma in esame, di cui si sospetta l'illegittimità costituzionale, inserita in sede di conversione, si presenta pertanto del tutto estranea rispetto alla materia disciplinata dalle disposizioni originarie del decreto stesso.

Sull'argomento, la Corte costituzionale con sentenza n. 247/2019, chiamata ad esprimersi sulla legittimità dell'art. 25-*septies* della stessa legge 136/2018, ha ricordato che «l'inserimento di norme eterogenee rispetto all'oggetto o alla finalità del decreto-legge determina la violazione dell'art. 77, secondo comma, della Costituzione. Tale violazione, per queste ultime norme, non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza, giacché esse, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari (sentenza n. 355 del 2010), ma scaturisce dall'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione attribuisce ad esso, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge» (sentenza n. 22 del 2012).

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

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

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



Alla stregua dei principi richiamati dalla Consulta, appare, nella specie, che tra le norme che hanno formato oggetto del decreto-legge n. 119 del 2018 e l'art. 25-*undecies* della legge 136/2018, inserito ad opera della legge di conversione, non sia intravedibile alcun tipo di nesso che le correli fra loro, né sul versante dell'oggetto della disciplina o della *ratio* complessiva del provvedimento di urgenza, né sotto l'aspetto dello sviluppo logico o di integrazione, ovvero di coordinamento rispetto alle materie «occupate» dall'atto di decretazione.

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

L'arbitro ritiene sia da escludere qualsiasi pertinenza delle disposizioni di carattere fiscale contenute nel titolo I del decreto e, comunque tipiche di una legge finanziaria, rispetto al tema della determinazione del prezzo massimo di cessione di alloggi di edilizia economica e popolare o dell'agevolazione delle vendite immobiliari, sostanziandosi, questi ultimi in temi di natura urbanistica.

In conclusione, non sembra dubbio in verità che, nel caso di specie, si possa ravvisare un contenuto della legge di cui si sospetta l'illegittimità costituzionale, del tutto in contraddizione con il disposto dell'art. 77 della Costituzione.

2. — Violazione della tutela del legittimo affidamento e della certezza dei rapporti preteriti.

2.1. — La norma censurata, incidendo retroattivamente su diritti già maturati (in base all'ordinamento preesistente), interferisce, determinando un vantaggio per una delle parti del giudizio, su singole cause o su determinate tipologie di controversie già pendenti, in assenza di ragioni imperative d'interesse generale, così concretandosi un'indebita ingerenza nell'amministrazione della giustizia da parte del legislatore, in presenza di un corposo contenzioso e di un orientamento della Corte di cassazione sfavorevole a una parte, peraltro, ribadisce, assegnando alla norma una portata vantaggiosa per una parte del processo, in assenza di «motivi imperativi di interesse generale», come enucleati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Al riguardo, come anticipato, si è espressa la Corte costituzionale che, nella sentenza n. 12 del 30 gennaio 2018, ha stabilito che è vietato qualunque intervento legislativo diretto a determinare l'esito di una controversia. Più precisamente, in quest'ultima sentenza si stabilisce che, in ossequio all'art. 6 della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, il potere legislativo non può interferire in funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario e vieta al legislatore di ingerirsi nell'amministrazione della giustizia al fine precipuo di influenzare l'esito di una particolare controversia.

Sembra, inoltre, concretizzarsi, nella fattispecie, in esame, la violazione del principio della «parità delle armi» stabilito nell'art. 6 del CEDU laddove si concede uno strumento, al venditore (*accipiens*), atto a sottrarsi in qualsiasi momento alla pretesa di ripetizione dell'indebito dell'acquirente (*solvens*), che pur avendo un diritto, si trova nell'impossibilità di dare seguito alle proprie legittime pretese restitutorie.

La Corte di Strasburgo ha giudicato più volte illegittimo tale intervento.

Nel caso *Vezon c. Francia*, per esempio, il ricorso aveva alla base l'asserita violazione dell'art. 6 della convenzione in ragione di un intervento legislativo retroattivo in materia finanziaria. In particolare, l'oggetto della questione riguardava le modalità di restituzione di un prestito che i ricorrenti avevano ricevuto da un istituto di credito. L'intervento legislativo retroattivo aveva modificato i termini dell'offerta di prestito imponendo ai ricorrenti la restituzione di quanto ricevuto dalla banca, pagamento che i ricorrenti non erano in grado di sostenere.

La Corte di Strasburgo ha giudicato illegittimo tale intervento affermando che «non si può parlare di parità delle armi tra due soggetti privati, avendo lo Stato dato ragione ad uno di loro, adottando la legge impugnata».

Tale tesi, che fa riferimento al ruolo del legislatore quale garante del principio di legalità e di organo posto in posizione terza rispetto ai privati, è stata ribadita nel successivo caso *Ducret c. Francia*, che riguardava un prestito che il ricorrente aveva richiesto a una società al fine di poter acquistare un immobile. La società gli aveva sottoposto un'offerta preliminare di prestito che egli aveva accettato e, in ragione della quale, era stato stipulato il contratto stimando il rimborso in centottanta rate. A seguito di alcune difficoltà finanziarie, il ricorrente non fu più in grado di adempiere al pagamento concordato per il rimborso del prestito. Il ricorrente aveva citato la società in giudizio sostenendo che non aveva tenuto fede al piano di restituzione del prestito che gli aveva presentato nell'offerta preliminare. Mentre il ricorso era (Sentenza Corte EDU, *Vezon c. Francia*, ric. n. 66018/01 del 18 aprile 2006, § 34) sottoposto all'attenzione della Corte di cassazione, il legislatore aveva emanato una legge in materia finanziaria con portata retroattiva che sostanzialmente affermava la regolarità dell'offerta di prestito e il dovere del ricorrente di rimborsare la società.



L'effetto retroattivo della norma in questione, quindi, si rilevarebbe quale elemento di violazione del parametro costituzionale del legittimo affidamento, da ricondurre anch'esso al principio di ragionevolezza ed all'art. 3 della Costituzione. La Corte costituzionale ha infatti affermato che l'irretroattività costituisce un principio generale del nostro ordinamento (art. 11 preleggi) e, se pur non elevato, fuori della materia penale, a dignità costituzionale (art. 25, secondo comma, della Costituzione), rappresenta pur sempre una regola essenziale del sistema a cui, salva un'effettiva causa giustificatrice (che nella fattispecie manca), il legislatore deve ragionevolmente attenersi, in quanto «la certezza dei rapporti preteriti costituisce un indubbio cardine della civile convivenza e della tranquillità dei cittadini» (Corte costituzionale n. 155/1990, n. 424/1993 e nn. 93 e 41 del 2011).

Nel caso di specie, in caso di applicazione retroattiva della norma in esame, proprio la tutela dell'affidamento e la certezza dei rapporti verrebbe meno, in quanto vi sarebbero dei soggetti che potrebbero unilateralmente e potestativamente incidere sul regime giuridico di un bene altrui con effetti retroattivi, senza che sia individuabile una ragionevole causa giustificatrice.

Né tale causa potrebbe essere individuata nell'allarme sociale determinato dalle sentenze di condanna che avrebbero messo in difficoltà economica una delle parti in causa, che nemmeno tanto implicitamente sembra essere l'argomento alla base dell'ultimo intervento del legislatore, atteso che occorrerebbe comunque giustificare la circostanza che tale «sanatoria» verrebbe inevitabilmente estesa anche a coloro che hanno illegittimamente e consapevolmente speculato sulla rivendita di beni immobili realizzati beneficiando di contributi a fondo perduto ed altre provvidenze pubbliche, delle quali la norma in esame non si premura nemmeno di prevedere la restituzione, così generandosi anche un sicuro e gravissimo danno erariale.

D'altronde, le somme eventualmente dovute in caso di soccombenza non andrebbero di certo ad incidere sul patrimonio del venditore, atteso che, come visto sopra, le somme eccedenti il prezzo massimo di cessione non potrebbero essere considerate legittimamente entrate nel patrimonio di quest'ultimo accipiens in quanto frutto di illecita violazione di norme imperative.

L'applicazione retroattiva della novella normativa in esame, violerebbe, quindi, l'art. 3 della Costituzione e l'art. 117, primo comma, della Costituzione in relazione all'art. 6 della CEDU.

Si ribadisce, infatti, che in forza dei principi stabiliti dalla Corte costituzionale (sentenza n. 78 del 2012 e n. 170 del 2013), la retroattività della legge, per essere legittima, deve trovare la propria giustificazione in difficoltà interpretative del testo o in motivi di interesse generale preminente: ciò anche in applicazione del più volte richiamato art. 6 della CEDU, come interpretata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Nel caso di specie, invece, lo si ribadisce, la retroattività sarebbe giustificata esclusivamente dall'interesse economico di uno dei contraenti che avendo venduto ad un prezzo superiore a quello consentito l'immobile acquistato a prezzo calmierato e beneficiando altresì delle agevolazioni pubbliche, è obbligato a restituire al suo avente causa, ex art. 2033 codice di procedura civile, la differenza tra il prezzo convenuto e il prezzo vincolato.

Non sussistono, quindi, i presupposti per ritenere non illegittima l'applicazione retroattiva della disposizione in esame.

2.2. - Tali essendo gli effetti della disciplina impugnata, occorre esaminare la questione di legittimità costituzionale anche alla luce della giurisprudenza costituzionale e sovranazionale sviluppatasi in materia di leggi retroattive, rispettivamente in riferimento all'art. 3 della Costituzione e all'art. 6 della CEDU, come richiamato dall'art. 117, primo comma, della Costituzione.

I profili di illegittimità costituzionale qui eccepiti devono essere esaminati congiuntamente, in modo che l'art. 6 della CEDU, come applicato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, sia letto in rapporto alle altre disposizioni costituzionali e, nella specie, all'art. 3 della Costituzione, secondo gli orientamenti seguiti dalla giurisprudenza costituzionale in tema di efficacia delle norme della CEDU, sin dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007.

La Corte costituzionale ha affermato che «la norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 della Costituzione, come norma interposta, diviene oggetto di bilanciamento, secondo le ordinarie operazioni cui questa Corte chiamata in tutti i giudizi di sua competenza», affinché si realizzi la necessaria «integrazione delle tutele» (sentenza n. 264 del 2012), che spetta alla Corte assicurare nello svolgimento del proprio infungibile ruolo.

Pertanto, quando, come nel caso di specie, vengono in rilievo, ai sensi dell'art. 117, primo comma della Costituzione, norme della CEDU, la valutazione di legittimità costituzionale «deve essere operata con riferimento al sistema e non a singole norme, isolatamente considerate» e tale è l'operazione interpretativa che codesto giudice è chiamato ad effettuare nel caso di specie, in quanto «un'interpretazione frammentaria delle disposizioni normative [...] rischia di condurre, in molti casi, ad esiti paradossali, che finirebbero per contraddire le stesse loro finalità di tutela» (Corte costituzionale. sentenza n. 1 del 2013).



Altrimenti detto, la Corte opera una valutazione «sistemica e non frazionata» dei diritti coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata, effettuando il necessario bilanciamento in modo da assicurare la «massima espansione delle garanzie» di tutti i diritti e i principi rilevanti, costituzionali e sovranazionali, complessivamente considerati, che sempre si trovano in rapporto di integrazione reciproca (sentenze n. 85 del 2013 e n. 264 del 2012).

Conseguentemente, il giudice delle leggi ha individuato una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali e di altri valori di civiltà giuridica, tra i quali sono ricompresi «il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» *ex multis*, Corte costituzionale, sentenze n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010).

In particolare, in situazioni paragonabili al caso in esame, la Corte ha già avuto modo di precisare che la norma retroattiva non può tradire l'affidamento del privato (come invece avverrebbe nel caso di specie, in danno degli odierni appellanti), specie se maturato con il consolidamento di situazioni sostanziali, addirittura, pur se la disposizione retroattiva sia dettata dalla necessità di contenere la spesa pubblica o di far fronte ad evenienze eccezionali *ex plurimis*, sentenze n. 24 del 2009, n. 374 del 2002 e n. 419 del 2000).

La Corte di Strasburgo, poi, ha ripetutamente affermato, con specifico riguardo a leggi retroattive del nostro ordinamento, il principio della preminenza del diritto e la nozione di processo equo sanciti dall'art. 6 della CEDU, i quali ostano, salvo che per motivi imperativi di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia (V. pronunce 11 dicembre 2012, De Rosa contro Italia; 14 febbraio 2012, Arras contro Italia; 7 giugno 2011, Agrati contro Italia; 31 maggio 2011, Maggio contro Italia; 10 giugno 2008, Bortesi contro Italia; Grande Camera, 29 marzo 2006, Scordino contro Italia). La Corte di Strasburgo ha altresì rimarcato che le circostanze addotte per giustificare misure retroattive devono essere intese in senso restrittivo (pronuncia 14 febbraio 2012, Arras contro Italia) e che il solo interesse finanziario dello Stato non consente di giustificare l'intervento retroattivo (pronunce 25 novembre 2010, Lilly France contro Francia; 21 giugno 2007, Scanner de l'Ouest Lyonnais contro Francia; 16 gennaio 2007, Chiesi S.A. contro Francia; 9 gennaio 2007, Arnolin contro Francia; 11 aprile 2006, Cabourdin contro Francia).

Viceversa, lo stato del giudizio e il grado di consolidamento dell'accertamento, l'imprevedibilità dell'intervento legislativo, sono tutti elementi considerati dalla Corte europea per verificare se una legge retroattiva determini una violazione dell'art. 6 della CEDU: sentenze 27 maggio 2004, Ogis Institut Stanislas contro Francia; 26 ottobre 1997, Papageorgiou contro Grecia; 23 ottobre 1997, National & Provincia] Building Society contro Regno Unito. Le sentenze da ultimo citate, pur non essendo direttamente rivolte all'Italia, contengono affermazioni generali, che la stessa Corte europea ritiene applicabili oltre il caso specifico e che questa Corte considera vincolanti anche per l'ordinamento italiano.

Sotto altro profilo, si rimarca che in ragione delle pronunce giurisdizionali rese dalla Suprema Corte (Cass. Civ., sez. II, 21/12/1994, n. 11032; Cass. Civ., sez. II, 02/10/2000, n. 13006; Cass. Civ., sez. II, 10/02/2010, n. 3018; Cass. Civ., Sez. Un., 12/01/2011, n. 506; Cass. Civ., Sez. Un., 16/09/2015, n. 18135; Cass. Civ., sez. II, 03/01/2017, n. 21; Cass. Civ., sez. II, 04/12/2017, n. 28949, Cass. Civ., sez. II, 28/05/2018, n. 13345) gli aventi causa hanno legittimamente incardinato il giudizio per ottenere la ripetizione di quanto corrisposto indebitamente. Domande giudiziali avviate in ragione della solidità giuridica delle argomentazioni sviluppate dal massimo organo giurisdizionale che, per ben due volte anche a sezioni unite, ha confermato la nullità della clausola contrattuale determinativa del prezzo in violazione del prezzo imposto dalla legge.

Deve riconoscersi quindi, anche nel caso di diritti sorgenti da pronunce giurisdizionali univoche, l'intangibilità dei diritti quesiti qual è, appunto, il diritto alla restituzione della parte del prezzo pagata in eccesso.

In sintesi, in base ai principi giurisprudenziali sopra esposti, sviluppati tanto dalla Corte costituzionale quanto dalla Cassazione e dalla Corte europea, la norma qui scrutinata, appare costituzionalmente illegittima laddove si attribuisca doveroso rilievo alle seguenti circostanze: il consolidamento delle aspettative dei creditori, incise dalla disposizione retroattiva; l'imprevedibilità dell'innovazione legislativa; l'assenza di adeguati motivi che giustificano la retroattività della legge.

In ordine a quest'ultimo aspetto, è opportuno ribadire che, a differenza di altre discipline retroattive scrutinate dalla Corte costituzionale (sentenza n. 264 del 2012), la disposizione censurata non pare volta a perseguire interessi di rango costituzionale, che possano giustificare la retroattività.

L'unico interesse appare, lo si ripete, quello economico, del venditore, odierno appellato, a trattenere per sé delle somme illecitamente percepite.



Tuttavia, un simile interesse sembra inidoneo, di per sé, nel caso di specie, a legittimare un intervento normativo come quello in esame, che finisce per determinare una disparità di trattamento, a scapito degli acquirenti che vedrebbero ingiustamente frustrate le loro legittime aspettative di ripetizione di quanto indebitamente corrisposto, al momento della stipulazione del contratto di trasferimento che ci occupa, e questo non può essere dato.

In conclusione, lo si ribadisce, in caso di applicazione retroattiva della novella legislativa in parola, la stessa paleserebbe la sua illegittimità, sia per violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, sia per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione dell'art. 6 della CEDU, in considerazione del pregiudizio che essa arrecherebbe alla tutela dell'affidamento legittimo e della certezza delle situazioni giuridiche, in assenza di motivi imperativi di interesse generale costituzionalmente rilevanti.

3. Contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

3.1. — Il disposto di cui all'art. 31, commi 49-*bis*, ter e quater, si mostra in contrasto con l'invocato parametro per una pluralità di profili.

Risulterebbe, in primis, violato l'art. 3 della Costituzione, dal qualesumibile, altresì il parametro di uguaglianza.

È evidente che la norma qui scrutinata, di costituzionalità, intervenendo dopo otto anni dalla norma di riferimento (decreto legge n. 70/2011 (decreto sviluppo), convertito con legge 106/2011), modifica i parametri di riferimento di una pretesa giuridica, come compiutamente definita dalla legge e come emerge con chiarezza anche dalle pronunce della Corte di cassazione in materia.

Si creerebbe, così, una situazione di disparità fra soggetti che potrebbero legittimamente invocare l'applicazione dell'art. 2033 del codice di procedura civile.

Tale disparità non trova alcuna ragione giustificatrice.

Al contrario, la *ratio* della legge 106 del 2011 era sicuramente individuabile nella possibilità offerta a chi era titolare di un diritto di proprietà di un bene realizzato in edilizia convenzionata, di rimuovere i vincoli convenzionali gravanti sull'immobile per agevolare la successiva rivendita a prezzi non calmierati. La facoltà, concessa ai proprietari, rispondeva quindi ad una logica di apparente coerenza con il sistema giuridico di circolazione dei beni immobili e di rispetto del principio di successione delle leggi nel tempo rispettoso dell'orientamento costante della Corte costituzionale, secondo il quale «non contrasta di per sé con il principio di eguaglianza un differenziato trattamento applicato alla stessa categoria di soggetti, ma in momenti diversi nel tempo, poiché proprio il fluire del tempo costituisce un elemento diversificatore delle situazioni giuridiche» (ordinanze n. 216 del 2005 e n. 121 del 2003). «Spetta difatti alla discrezionalità del legislatore, nel rispetto del canone di ragionevolezza, delimitare la sfera temporale di applicazione delle norme e, da questa angolazione, il fluire del tempo può rappresentare un apprezzabile criterio distintivo nella disciplina delle situazioni giuridiche (sentenze n. 273 del 2011, punto 4.2. del Considerato in diritto, e n. 94 del 2009, punto 7.2. del Considerato in diritto)».

Secondo la Corte costituzionale non era pertanto irragionevole che la facoltà di procedere alla liberazione dal vincolo del prezzo potesse essere riconosciuta solo a coloro che risultavano essere proprietari degli immobili dopo l'entrata in vigore della legge.

Giova rilevare, peraltro, che persino quando la giurisprudenza costituzionale riconosce la possibilità di modificare situazioni giuridiche consolidate, purché in modo non irrazionale o arbitrario, è sempre stato in ragione di un interesse collettivo superiore o per ragioni di interesse generale (ragioni di bilancio dello Stato), mai per favorire una parte privata o per influire su un giudizio in corso.

Nel caso *de quo*, invece, come emerge già dalla relazione di accompagnamento e dall'intervento del relatore proponente on. Ugo Grassi, la finalità della novella normativa sarebbe, dichiaratamente, quella di contrastare l'interpretazione giurisprudenziale consolidata per agevolare una delle parti in causa, senza che ricorressero evidenti e comprovate ragioni di ordine superiore. Il relatore ha affermato, in particolare: «Come sapete, stiamo per approvare un emendamento il cui fine è porre rimedio a un problema gravissimo che è stato determinato all'esito della sentenza della Corte di cassazione n. 18135 del 2015. In estrema sintesi, la sentenza ha stabilito che la vendita di taluni beni in regime di edilizia convenzionata, in violazione dei limiti di prezzo, determina la nullità parziale del contratto per la quota esuberante rispetto al prezzo cosiddetto calmierato. Segnalo che la Corte di cassazione ha ritenuto di concludere *tout court* per la nullità, senza svolgere un'indagine sull'interesse protetto dalla norma.

È noto che la nullità assoluta del nostro ordinamento entra in gioco nel caso in cui l'interesse protetto sia sovraindividuale e indisponibile. Che l'interesse in questione sia disponibile è confermato dal fatto che la norma già in vigore consente di eliminare tali vincoli tramite l'affrancazione, quindi trattasi non di un interesse indisponibile, ma di un interesse assegnato alla disponibilità dei privati, ancorché di rango pubblicistico. Dunque, la sanzione della nullità appare ultronea rispetto alla *ratio* della norma.



Sul punto dunque interviene quella che si definisce un'interpretazione autentica del legislatore. Ricordiamo che la norma originale non indica espressamente la nullità, che è frutto di un combinato disposto. Qui l'interpretazione autentica del legislatore indica nella parziale inefficacia del contratto, limitatamente alla quota esuberante di prezzo, la conseguenza della violazione della norma stessa, con delle conseguenze importanti dal punto di vista sistematico, giacché evidentemente la patologia dell'atto può essere sanata dal venditore nel caso in cui questi provveda ad attivare il procedimento, ancorché *ex post*, per l'eliminazione dei vincoli.» (*cf.*: resoconto stenografico del Senato, pag. 91, allegato ...). E la medesima inammissibile giustificazione si riscontra nel dossier della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica del 3 dicembre 2018, «Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria (decreto legge 119/2018 - A.C. n. 1408)» (pag. 194- 195; allegato ...): «La *ratio* della disposizione in commento sembra, dunque, essere quella di estendere le fattispecie di applicazione della procedura di rimozione del vincolo del prezzo massimo di cessione, consentendo che di tale facoltà possano avvalersi, oltre che gli attuali proprietari, anche i venditori non più titolari di diritti reali sul bene immobile in questione, configurando l'eventuale pagamento dell'onere dell'affrancazione da parte del venditore non più come oggetto di una transazione contrattuale tra le parti bensì come l'esecuzione di un adempimento legale. Per i contratti di compravendita stipulati prima dell'entrata in vigore della presente disposizione (alla sanatoria dei cui effetti la disposizione in commento appare preordinata), il richiamato adempimento (cioè il versamento del corrispettivo per l'affrancazione) per i venditori non è, peraltro, configurato dalla disposizione in esame in termini di obbligo, bensì quale facoltà di richiesta, con la conseguenza che, ove il venditore non più titolare di diritti reali sul bene immobile non dovesse spontaneamente provvedere ad avanzare richiesta di rimozione del vincolo relativo all'immobile da lui già alienato, a tale adempimento, e al connesso onere di versamento al comune del corrispettivo dell'affrancazione, dovrebbe provvedere la parte acquirente convenzionata.»

Appare evidente che non si può rinvenire altra *ratio* ispiratrice della novella normativa in questione, diversa da quella espressamente indicata nei lavori preparatori della disciplina oggetto d'impugnazione: l'intento d'intervenire sul contenzioso pendente al solo fine di orientare in un determinato senso l'esito dei giudizi.

In merito alla legge d'interpretazione autentica, codesta Eccellentissima Corte ha chiarito che essa non può dirsi costituzionalmente illegittima soltanto qualora si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (tra le tante, *cf.*: sentenze n. 271 e n. 257 del 2011, n. 209 del 2010 e n. 24 del 2009). In tal caso, infatti, la legge interpretativa ha lo scopo di chiarire «situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo», in ragione di «un dibattito giurisprudenziale irrisolto» (sentenza n. 311 del 2009), o di «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore» (ancora sentenza n. 311 del 2009), a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale. Accanto a tale caratteristica, si è individuata una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, attinenti alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica, posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (sentenza n. 209 del 2010).

In relazione ai criteri evocati dalla giurisprudenza di codesta Eccellentissima Corte, appare evidente l'illegittimità della normativa impugnata, che non esplicita affatto un significato già contenuto nella disciplina previgente e che integra palesemente gli estremi di una lesione delle prerogative del potere giudiziario, mirando a intervenire sul contenzioso pendente, al fine di orientarne gli esiti.

Risultano, dunque, violati, anche sotto tali profili, gli articoli 3, 24, 101, 111 e 102 della Costituzione: da un lato, infatti, appare irrimediabilmente compromesso il fondamentale diritto di difesa della parte illegittimamente penalizzata dall'intervento normativo (con lesione degli articoli 24 e 111 della Costituzione); dall'altro lato, si riscontra una violazione delle prerogative del potere giudiziario (così come definite dagli articoli 101 e 102 della Costituzione), in relazione alle quali l'intervento legislativo mascherato da disciplina interpretativa produce un'intollerabile lesione.

3.2. — Violazione dell'art. 3 della Costituzione nella parte in cui il comma il 49-*Quater* dispone che «In pendenza della rimozione dei vincoli di cui ai commi 49-*bis* e 49-*ter*, il contratto di trasferimento dell'immobile non produce effetti limitatamente alla differenza tra il prezzo convenuto e il prezzo vincolato. L'eventuale pretesa di rimborso della predetta differenza, a qualunque titolo richiesto, si estingue con la rimozione dei vincoli secondo le modalità di cui ai commi 49-*bis* e 49-*ter*», così impedendo, all'acquirente (solvens, nel caso di specie il sig. Lauretti, ndr.) di poter azionare la propria pretesa restitutoria per le somme indebitamente pagate, al momento dell'acquisto del proprio immobile, al venditore (accipiens, nel caso di specie il sig. Villani, ndr.), in quanto somme di denaro eccedenti il prezzo massimo consentito dalle convenzioni *ex art.* 35 della legge 865/1971 e questo sol perché quest'ultimo venditore ha avviato, presso il comune di Roma Capitale, la procedura amministrativa di rimozione del ridetto vincolo convenzionale.



A mente dell'art. 2033 del codice di procedura civile, l'azione di ripetizione di indebito (tutela restitutoria) ha come suo fondamento l'inesistenza della obbligazione adempiuta da una parte o perché il vincolo obbligatorio non è mai sorto o perché è venuto meno successivamente, ad esempio a seguito di annullamento. In altre parole, il cuore della tutela restitutoria sta nell'alterazione delle situazioni di fatto e di diritto che si sono verificate *sine causa*, in cui vi è uno spostamento di natura patrimoniale dalla sfera giuridica di un soggetto ad un altro che non ha giustificazione, e ciò a prescindere che vi sia stato un comportamento illecito.

Nella fattispecie giuridica di cui trattasi, l'azione di ripetizione di indebito ha come suo fondamento la nullità parziale della clausola del prezzo stabilito nei contratti di compravendita e sostituzione con quello determinato *ex lege* in base ai parametri previsti nella convenzione *ex art. 35* della legge 865/1971. Sul punto, lo si ribadisce, la Corte di cassazione, a sezioni unite, ha più volte statuito che ai sensi della legge 22 ottobre 1971, n. 865, art. 35, che delega al consiglio comunale la fissazione dei criteri per la determinazione dei prezzi di cessione degli alloggi in materia di edilizia convenzionata, gli atti amministrativi relativi, così come le convenzioni, in quanto promananti in forza della predetta delega legislativa, traggono da quest'ultima, direttamente, il carattere di imperatività e pertanto debbono ritenersi compresi nella previsione dell'art. 1339 codice di procedura civile; cui si ricollega quella dell'art. 1419, comma 2, codice di procedura civile posto che la conseguenza tipica della difformità di una clausola negoziale da una norma imperativa è la sanzione della nullità della clausola stessa; senza riflessi invalidanti, peraltro, sull'intero contratto in ipotesi di sostituzione di diritto (Cassazione civile SS.UU. nn. 18135/2015 e 506/2011; Cassazione civile, sez. 2, 10 febbraio 2010 n. 3018; Cass., sez.2, 21 dicembre 1994 n. 11032; Cass. n. 5369 del 12 aprile 2002).

La tutela restitutoria di cui all'art. 2033 del codice di procedura civile ha per obiettivo quella di ripristinare la situazione di fatto e di diritto in cui il patrimonio del soggetto si trovava prima di un certo avvenimento e si differenzia dal risarcimento del danno perché quest'ultimo tipo di tutela non consiste nel ripristinare una situazione per com'era, ma tenere indenne il soggetto dal peso del danno che ha subito. Quindi dal punto di vista strutturale, ma anche funzionale, sono delle situazioni completamente diverse (Di Majo, *La tutela civile dei diritti*, 2003). Tant'è che la Corte di cassazione, nella recentissima sentenza n. 28949/2017, ha statuito che non è ravvisabile alcun abuso di diritto nel fatto che gli acquirenti abbiano agito nei confronti del venditore per ripetere l'eccedenza di prezzo e separatamente pagato il corrispettivo per rimuovere il vincolo del prezzo massimo e rivendere l'immobile a prezzo di mercato in quanto «tale condotta ha perseguito un risultato lecito attraverso mezzi legittimi, e non ha causato nessuna sproporzione o ingiustificato sacrificio alla controparte contrattuale».

Inoltre, la Cassazione, nella nota sentenza. n. 4323 del 2017 ha statuito che l'art. 2033 codice di procedura civile, prevede che «... chi ha eseguito un pagamento non dovuto ha diritto di ripetere ciò che ha pagato. Ha inoltre diritto ai frutti e agli interessi dal giorno del pagamento, se chi lo ha ricevuto era in mala fede, oppure, se questi era in buona fede, dal giorno della domanda».

Infine, la Corte costituzionale, con la sentenza del 24 maggio 1996, n. 166, ha evidenziato che «l'art. 2033 codice di procedura civile per sé stesso non è censurabile in riferimento ad alcun parametro costituzionale, essendo improntato al principio di giustizia che vieta l'arricchimento senza causa a detrimento altrui».

In conclusione, la disciplina normativa in esame, impedendo agli acquirenti di alloggi di edilizia economica e popolare (*solvens*), di poter ripetere le somme indebitamente pagate ai venditori (*accipiens*), in violazione del vincolo convenzionale del prezzo massimo di cessione, relativizza e pone arbitrariamente nel nulla, solo per i primi, un principio che ci proviene addirittura dal diritto romano, posizionando, irragionevolmente, su un superiore piano di legittimità l'interesse (privato) dei venditori di alloggi edificati sui piani di zona a trattenere delle somme illecitamente percepite da tale vendita, rispetto al diritto dei loro acquirenti a poter agire, ai sensi dell'art. 2033 codice di procedura civile, per la ripetizione dell'indebito, così apparendo evidente la disparità di trattamento davanti alla legge, che non è consentita dall'art. 3 della Costituzione Italiana, tra questi ultimi rispetto a tutti gli altri creditori che, in tutti gli altri casi, sono invece legittimati ad agire per la ripetizione dell'indebito.

4. — Sotto altro profilo, sembra palesarsi, poi, l'illegittimità costituzionale della norma in parola, per irragionevolezza, nonché per la violazione del legittimo affidamento e del principio di stabilità e coerenza nella disciplina generale del contratto.

La novella legislativa, infatti, altera i rapporti tra i contraenti, in alcuni casi già accertati con provvedimento del giudice ormai consolidato dall'intervenuto passaggio in giudicato, favorendo la posizione sostanziale e processuale di uno dei contendenti a detrimento delle concorrenti aspettative dell'altro.

Si rileva infatti che, a seguito delle citate modifiche normative, il potere di rimuovere i vincoli contenuti nelle convenzioni di cui all'art. 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni, che prima era riconosciuto ai singoli proprietari degli alloggi, costruiti in regime di edilizia convenzionata, ora viene esteso «alle persone fisiche che vi abbiano interesse, anche se non più titolari di diritti reali sul bene immobile».



Inoltre, come visto, con il comma 49-*quater*, aggiunto dopo il comma 49-*ter*, è stato introdotto il principio secondo cui in pendenza della rimozione dei vincoli, il contratto di trasferimento dell'immobile non produce effetto limitatamente alla differenza tra il prezzo convenuto e il prezzo vincolato e che l'eventuale pretesa di rimborso della differenza si estingue con la rimozione dei vincoli.

Infine, la novella normativa qui scrutinata di legittimità costituzionale, prevede che il diritto alla rimozione dei vincoli si applica anche agli immobili oggetto dei contratti stipulati prima dell'entrata in vigore della stessa quindi, senza limiti temporali e con applicazione retroattiva.

In sintesi, con l'applicazione della novella normativa in parola, verrebbe estesa la possibilità di operare, unilateralmente, una modifica del regime giuridico di un bene immobile, anche a chi non ha più alcun diritto reale sullo stesso e questo appare in patente violazione dei principi costituzionali di intangibilità della sfera giuridica altrui e del diritto di proprietà.

La disciplina censurata, infatti, consente a «chiunque vi abbia interesse», anche se non più titolare di diritti reali sul bene immobile, in relazione a negozi giuridici perfezionati prima dell'entrata in vigore della novella, di ottenere la modificazione *rectius*, risoluzione parziale, ndr.) della convenzione urbanistica di riferimento, ai fine della rimozione dei vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione delle singole unità abitative e loro pertinenze, contenuti nelle convenzioni di cui all'art. 35 della legge 22 ottobre 1971. n. 865, e successive modificazioni.

Viene così normativamente concesso, nel nostro caso, al venditore che ha percepito somme indebite, di poterle trattenere, prima paralizzando l'azione di indebito dell'acquirente e poi modificando, di propria iniziativa ed unilateralmente il contenuto della convenzione urbanistica relativa all'alloggio di edilizia economica e popolare in questione, risolvendola parzialmente e così rimuovendo i vincoli gravanti sull'immobile ceduto prima dell'entrata in vigore della legge.

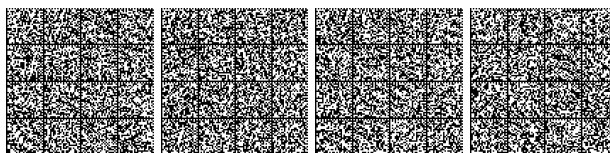
5. — Ed ancora, come confermato dalla più volte richiamata sentenza della Cassazione a SS.UU. n. 18135/2015, il vincolo del prezzo massimo di cessione di che trattasi, consiste in un «onere reale» gravante sull'alloggio in parola, che deriva da un vincolo di natura contrattuale, contenuto nell'art. 14 della convenzione urbanistica, avente peraltro valore di legge, in virtù della delega governativa di cui all'art. 35 della legge 865/1971. Tale vincolo contrattuale, a parere dell'arbitro, non può essere modificato, tanto meno unilateralmente, da un soggetto terzo rispetto al rapporto giuridico in essere tra il comune di Roma Capitale e gli odierni appellanti, attuali concessionari del diritto di superficie *ex plurimis*, Consiglio di giustizia amministrativa, sentenza 1° febbraio 2001, n. 20), pena l'evidente violazione, tra gli altri degli articoli 42 e 47 della Costituzione e dell'invocato art. 1 del protocollo n. 1 - protezione della proprietà (art. 1, comma 1 del protocollo n. 1 - rispetto dei beni), sempre della CEDU.

6. — Violazione degli articoli 3 e 47 della Costituzione nella parte in cui il comma 49-*bis* dell'art. 31 della legge 448/1998 così come modificato non consente a tutti i cittadini aventi diritto (in regola con i requisiti soggettivi) di accedere alla proprietà della propria abitazione alle condizioni agevolate previste nelle convenzioni *ex art.* 35 della legge 865/1971.

L'edilizia residenziale pubblica mira a canalizzare l'intervento pubblico - diretto o indiretto (ossia realizzato attraverso agevolazioni economiche) - per il soddisfacimento della richiesta abitativa delle categorie sociali meno abbienti ed esposte al rischio di carenza abitativa. Vengono così realizzate prestazioni che possono asciversi alla categoria concettuale del servizio pubblico, data la loro destinazione alla soddisfazione di un bisogno collettivo o generale della comunità. Molti Stati membri delle Nazioni unite hanno affermato che l'abitazione è una componente essenziale dei diritti fondamentali riconosciuti ad ogni individuo per partecipare pienamente alla società. Senza di esso gli individui non sarebbero in grado di godere di molti dei diritti umani riconosciuti dalla comunità internazionale. A ben riflettere, infatti, il diritto alla privacy, il diritto ad essere liberi dalla discriminazione, diritto allo sviluppo, il diritto all'igiene ambientale ed il diritto a conseguire il più alto livello possibile di salute mentale e fisica, tra gli altri, dipendono dalla disponibilità di un alloggio adeguato. In altri termini, il diritto all'abitazione è una pre-condizione per la fruizione di molti altri diritti fondamentali dell'individuo, al pari della libertà di espressione del pensiero o del diritto alla salute.

L'art. 47 della Costituzione italiana recita: «La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito. Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del paese».

Pertanto, se la proprietà dell'abitazione serve a soddisfare un bisogno essenziale dell'uomo, il titolare del diritto non potrà trarne un profitto speculativo, a maggior ragione se trattasi di «edilizia agevolata» ovvero fruente, all'origine, di un finanziamento pubblico ed hanno realizzato su suoli espropriati, come nel caso di specie.



Per lo stesso ordine di motivi, il favor costituzionale viene meno nel momento stesso in cui la sua pretesa ecceda la necessità abitativa, mirando non tanto a soddisfare un bisogno essenziale della persona, ma un interesse diverso ed ulteriore del venditore, come parrebbe nel caso di specie.

In questa prospettiva, come è stato attentamente rilevato, l'art. 47 della Costituzione disegna un «tipo» di proprietà che, da un punto di vista giuridico, può essere distinta e separata dalla proprietà di cui all'art. 832 del codice di procedura civile.

Ribaltando la prospettiva e utilizzando una sorta di argomentazione negativa, può osservarsi come la mancanza di uno spazio abitativo, vitale per il pieno sviluppo dell'individuo e della famiglia, costituisca una pericolosa limitazione al principio di uguaglianza formale e sostanziale sancito dalla nostra Carta costituzionale.

E' infatti evidente che la mancanza o la perdita dell'abitazione rende impossibile l'uguaglianza e la pari dignità sociale dei cittadini di fronte alla legge, garantita dalla nostra Costituzione a prescindere dalle condizioni personali e sociali (art. 3, comma 1); allo stesso tempo, la mancanza di un tetto rappresenta uno degli «ostacoli di ordine economico e sociale, che limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese» e che è dovere della Repubblica rimuovere (art. 3, comma 2).

In linea con quanto avviene nella generalità degli ordinamenti contemporanei, anche l'ordinamento italiano mostra un vivo interessamento per la soddisfazione del bisogno dell'alloggio tra le fasce di cittadini meno provviste di mezzi.

Tale interessamento si manifesta concretamente nella previsione di una serie di attività volte a soddisfare il bisogno abitativo, nonché attraverso la creazione di soggetti istituzionali aventi compiti di stimolo, direzione e vigilanza di queste attività.

In particolare, l'estrinsecazione più evidente e concreta del diritto all'abitazione è rappresentata dagli interventi di edilizia residenziale pubblica.

In questo contesto, la funzione sociale di un alloggio costruito su aree espropriate per pubblica utilità non dovrebbe esaurirsi al momento della prima assegnazione (*ex multis* Cassazione civile SS.UU. n. 506/2011 e 18135/2015).

Altrimenti verrebbe violato anche il disposto art. 42 della Costituzione Italiana.

In altre parole, concedere una sorta di patente speculativa in capo al primo assegnatario di un alloggio di edilizia residenziale pubblica, costruito su aree espropriate, non può essere considerato un interesse pubblico e potrebbe, peraltro, anche esporre la pubblica amministrazione ad un pericoloso contenzioso con i proprietari espropriati, in base al disposto dell'art. 834 codice di procedura civile. E' il caso della modalità di acquisizione dei suoli prevista dalla legge 865/1971 per consentire l'edificazione di alloggi di edilizia economica e popolare (PEEP). L'espropriazione è dunque il più forte limite alla proprietà, dato che il diritto del proprietario viene sacrificato a vantaggio dell'interesse collettivo. Nel contrasto tra interesse privato ed interesse pubblico è, dunque quest'ultimo che deve prevalere.

È in questo contesto normativo che si inseriscono le limitazioni e regolamentazioni del prezzo d'acquisto degli alloggi in convenzione. A cui si aggiungono numerosi altri benefit pubblici (riduzione degli oneri di urbanizzazione, esenzione dal pagamento del contributo del costo di costruzione, come previsti dall'art. 17 del decreto del Presidente della Repubblica 380/2001, finanziamenti pubblici in conto capitale e/o interessi agevolati) ed è per questi motivi che i vincoli imposti dalle convenzioni di cui all'art. 35 della legge 865/1971, come più volte chiarito dalla sezione civile di Cassazione, perdurano per l'intera durata della convenzione e si trasmettono insieme al trasferimento del diritto di superficie.

Se ciò non fosse, data la funzione sociale attribuita all'edilizia residenziale pubblica, verrebbe violato anche l'art. 3 della Costituzione Italiana, in quanto si creerebbe una irragionevole disparità di trattamento per l'accesso della totalità dei cittadini a quel determinato servizio pubblico.

E' pacifico, infatti, il diritto riconosciuto in capo al primo assegnatario di ottenere l'alloggio al prezzo di convenzione. Addirittura, in base a quanto stabilito nella sentenza n. 15690 del 25 marzo - 14 aprile 2009 della suprema Corte di cassazione, VI sezione penale, quando questo principio viene violato si può incorrere nel reato di concussione.

Ciò posto, sarebbe ravvisabile una «ingiustizia» laddove «fosse consentito, a chi ha beneficiato del vantaggio dell'acquisizione dell'immobile per un corrispettivo agevolato, di rivendere il bene al prezzo di mercato, speculare sulla differenza.» *ex multis*, Cassazione civile SS.UU. n. 18135/2015 e 506/2011) e questa ingiustizia è viepiù grave, laddove si consideri che, come visto, la novella normativa in contestazione impedisce alle vittime di quella speculazione, di poter ottenere la ripetizione delle somme indebitamente pagate.



Diversamente argomentando, si cadrebbe in contraddizione anche con la normativa comunitaria relativa al divieto di «aiuti di Stato» ed in particolare della materia relativa ai Servizi di interesse economico generale (SIEG). Significativamente, il decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti del 22 aprile 2008 si intitola: «Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato esecutivo della Comunità europea» (oggi art. 106, per. 2 del Trattato di funzionamento U.E.) e della correlata decisione 2012/21/UE della Commissione europea in materia di «aiuti di Stato».

In conclusione, l'art. 31, comma 49-bis della legge 448/1998, permettendo la soppressione, ad opera del primo acquirente (ed unico beneficiario dei finanziamenti pubblici, ndr.) del vincolo del prezzo massimo di cessione e di locazione, dopo soli cinque anni dalla data di prima assegnazione, senza prevedere neppure nessun rimborso allo Stato, per le agevolazioni erogate relativamente agli alloggi in parola ed ai proprietari dei suoli espropriati, concede una patente speculativa ai primi assegnatari di tale tipologia di alloggi e viola, oltre che le sopra richiamate norme costituzionali, anche le norme comunitarie circa i divieti di aiuti di Stato.

Il tutto, lo si ribadisce, a totale svantaggio, da ultimo, degli acquirenti di alloggi di edilizia economica e popolare, che abbiano acquistato, a prezzo di mercato, un alloggio ancora sottoposto ai vincoli delle convenzioni *ex art. 35* della legge 865/1971 (*solvens*), i quali, a seguito della semplice presentazione, da parte dei venditori (*accipients*) o di «chiunque vi abbia interesse», al comune di riferimento, della domanda di rimozione del vincolo convenzionale del prezzo massimo di cessione, si vedranno «paralizzare» la loro domanda di ripetizione delle somme indebitamente pagate e dovranno anche subire l'eventuale, futura rivalsa degli enti erogatori dei finanziamenti e delle agevolazioni pubbliche in generale, concesse per edificare gli alloggi in questione, così impedendo a questi ultimi acquirenti ed a tutti gli altri cittadini che, pur possedendo i requisiti soggettivi per accedere a tale tipologia di alloggi, non potranno mai godere dei medesimi benefici concessi ai suddetti primi assegnatari.

Sarebbero, inoltre, gravemente penalizzati anche i soggetti che sono stati espropriati dei loro suoli dallo Stato, per consentire la realizzazione, nei piani di zona *ex lege* 167/1962, a prezzi «calmierati», degli alloggi come quello per cui è causa.

P. Q. M.

1) Dichiaro rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata nei confronti dell'art. 25-undecies della legge 136/2018 e dell'art. 31. commi 49-bis, ter e quater della legge 448/1998, per violazione degli articoli 3, 24, 42, 47, 77, 101, 102, 104, 111, 117 della Costituzione e dell'art. 6 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (Ratifica ed esecuzione della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e del protocollo addizionale alla convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952).

2) Sospende il giudizio.

3) Dispone la notificazione della presente ordinanza alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

4) Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Così deciso, in Roma l'11 settembre 2020

L'ARBITRO UNICO: CIRAOLO



N. 197

*Ordinanza del 5 novembre 2020 del Magistrato di sorveglianza di Spoleto
nel procedimento di sorveglianza nei confronti di M. G.*

Ordinamento penitenziario - Misure alternative alla detenzione - Divieto di concessione di benefici - Divieto di concessione, per la durata di tre anni, della misura dell'affidamento in prova al servizio sociale di cui all'art. 47 della legge n. 354 del 1975, al condannato nei cui confronti sia stata disposta la revoca di una misura alternativa, ai sensi degli articoli 47, comma 11, 47-ter, comma 6, o 51, primo comma, della medesima legge.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 58-*quater*, commi 1, 2 e 3, in combinato disposto.

UFFICIO DI SORVEGLIANZA DI SPOLETO

IL MAGISTRATO DI SORVEGLIANZA

Letta l'istanza pervenuta il 3 ottobre 2020 in favore di M. G. , nato in il , attualmente detenuto presso la Casa Circondariale di , in esecuzione della pena di cui al provvedimento di cumulo emesso dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Ancona in data 31 agosto 2020, per la pena residua di anni due, mesi sei e giorni diciannove di reclusione;

Decorrenza pena: 16 ottobre 2019 e fine pena, tenuto conto della liberazione anticipata concessagli, al 19 marzo 2022;

Rilevato che nell'istanza si chiede a questo magistrato di sorveglianza la misura dell'affidamento in prova al servizio sociale in via provvisoria ex art. 47, comma 4, ord. penit., in attesa della decisione definitiva da parte del competente Tribunale di sorveglianza;

OSSERVA

Il M. è detenuto presso l'istituto penitenziario di dal 16 ottobre 2019.

In precedenza, in relazione al provvedimento di cumulo emesso dalla Procura della Repubblica di Macerata in data 8 febbraio 2017, l'interessato aveva ottenuto dal Tribunale di sorveglianza di Perugia di eseguire la pena della reclusione per anni tre per delitti di furto aggravato tentato, furto aggravato ex art. 624-*bis* del codice penale e resistenza a p.u. e danneggiamento, fatti degli anni 2010-2011, mediante l'affidamento in prova al servizio sociale.

La misura aveva avuto regolare inizio e si era svolta, per oltre due anni e mezzo, mediante impegnata attività lavorativa, positivi rapporti con i servizi e supporto del nucleo familiare, costituito dalla compagna e dalla figlia, nata a dicembre del 2018.

Ad agosto 2019, a diciannove giorni dal fine pena, il M. si allontanava dal domicilio indicato nella misura e, per quanto poi si è potuto verificare, dal territorio nazionale. Ne seguiva la sospensione urgente della misura da parte del magistrato di sorveglianza di Perugia e la revoca della stessa, a fronte della «inequivocabile interruzione volontaria della misura concessa, per ragioni per altro del tutto sconosciute e neppure ipotizzabili in via congetturale», con ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Perugia in data , pur dandosi atto di un pregresso andamento positivo che motivava l'a.g. a considerare comunque validamente espiata la pena sino al 4 agosto 2019, data precedente al riscontrato allontanamento non giustificato.

La carcerazione riprendeva il 16 ottobre 2019 con riferimento ad un sopravvenuto provvedimento di cumulo, poi ulteriormente aggiornato da quello meglio citato in rubrica, in cui sono confluite condanne per un episodio di furto ex art. 624-*bis* del codice penale e per uno di ricettazione, fatti degli anni 2012-2013, nonché una quota di pena per il brevissimo residuo relativo alla precedente esecuzione.



La difesa dell'interessato ha fatto pervenire l'odierna istanza di affidamento in prova al servizio sociale in via provvisoria, ravvisando l'urgenza di un rientro in società del condannato, sia per poter attendere ai propri compiti in ambito familiare, sia soprattutto per darsi a lecite attività lavorativa, disponibile in suo favore e, stando alle indicazioni del datore di lavoro (una autofficina di), con la necessità di iniziare subito, per non costringere la ditta a cercare un altro operaio per sostituirlo.

Nell'istanza vengono esaminati i profili di inammissibilità connessi al disposto dell'art. 58-*quater*, comma 1, 2 e 3, ord. penit., in questa sede rilevanti.

Occorre infatti ricordare che, a mente della norma citata, l'assegnazione al lavoro all'esterno, i permessi premio, l'affidamento in prova al servizio sociale nei casi previsti dall'art. 47, la detenzione domiciliare e la semilibertà, non possono essere concessi al condannato nei cui confronti è stata disposta la revoca di una misura alternativa ai sensi dell'art. 47, comma 11, dell'art. 47-*ter*, comma 6, o dell'art. 51, comma 1 della legge penitenziaria.

L'art. 58-*quater*, comma 3, precisa poi, per quanto concerne la fattispecie qui esaminata, che il divieto di concessione dei benefici opera per un periodo di tre anni dal momento in cui è stato emesso il provvedimento di revoca.

Nell'istanza, dunque, si palesa come, pur non rilevando i motivi che indussero il M. all'allontanamento, lo stesso ha sempre affermato di essere incorso in errore rispetto al termine della misura. Dalla revoca l'ordinamento penitenziario fa discendere oggi, secondo la difesa dell'istante, «l'operatività di odiosi meccanismi automaticamente preclusivi di qualsivoglia indagine avente ad oggetto la meritevolezza di una misura alternativa alla detenzione, in palese violazione dell'art. 27 della Costituzione», ponendosi il divieto che segue la revoca in contrasto con la norma di rango costituzionale e dunque con l'ormai lungo e consolidato indirizzo giurisprudenziale volto ad erodere progressivamente tali automatismi.

Si aggiunge poi che, nel caso di specie, la revoca intervenne in relazione ad altro titolo esecutivo, cui è seguita in un secondo momento l'emissione di un nuovo provvedimento di cumulo. In tal senso si richiede all'a.g. di non abbracciare l'indirizzo giurisprudenziale di legittimità a lume del quale il divieto dura un triennio a prescindere dal titolo cui faccia riferimento, derivandone altrimenti l'imprevedibilità assoluta delle conseguenze delle proprie condotte al momento in cui le si pone in essere e comunque determinandosi una sorta di *status* soggettivo di pericolosità, contrastante con i principi propri dell'esecuzione penale.

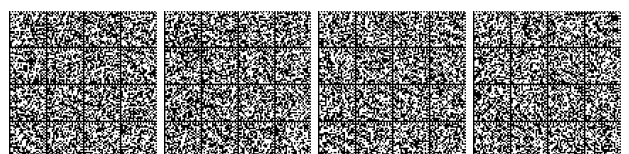
L'istanza, dunque, pur non chiedendo espressamente al magistrato di sorveglianza di sollevare una questione di legittimità costituzionale sui punti indicati, certamente evidenzia le criticità che sotto questo profilo emergono e gli rimette ogni valutazione, nel richiedergli una decisione nel merito favorevole al condannato.

L'interessato, inoltre, ha voluto rendere dichiarazioni al magistrato di sorveglianza, nel corso di un colloquio intervenuto presso l'istituto penitenziario di in data 14 ottobre 2020, la cui verbalizzazione è in atti, con le quali ha affermato di essersi allontanato ad agosto 2019 per tornare nel suo paese di origine, la , dopo quasi tre anni di misura alternativa in cui, ovviamente, non aveva potuto farvi rientro, soltanto perché convinto di aver terminato l'espiazione della pena, secondo i suoi calcoli, e con la volontà di passarvi soltanto alcuni giorni. Qualunque fosse la sua motivazione all'epoca, comunque, ha ribadito di essere poi rientrato in Italia appena saputo dell'intervenuta revoca per terminare di espiazione la propria pena, venendo così a conoscenza del nuovo cumulo. L'istante ricorda infine che è in questo paese che si raccolgono il centro dei suoi interessi affettivi ed anche delle sue prospettive di reinserimento, in particolare mediante la ripresa del lavoro presso l'officina meccanica, che già svolgeva durante la misura alternativa precedente.

Dato atto della documentazione al fascicolo, il magistrato di sorveglianza ritiene di dover sollevare questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, comma 1 e 27, comma 3 della Costituzione, dell'art. 58-*quater*, comma 1, 2 e 3, ord. penit., nella parte in cui detti commi, nel loro combinato disposto, prevedono che non possa essere concessa, per la durata di tre anni, la misura alternativa dell'affidamento in prova al servizio sociale di cui all'art. 47, ord. penit., al condannato nei cui confronti è stata disposta la revoca di una misura alternativa, ai sensi dell'art. 47, comma 11, dell'art. 47-*ter*, comma 6, o dell'art. 51, comma 1 della medesima legge.

La questione appare rilevante, poiché il magistrato di sorveglianza chiamato a pronunciarsi in via urgente, per come previsto dall'art. 47, comma 4, ord. penit., deve necessariamente arrestare il proprio esame della domanda dell'interessato alla verifica del mancato decorso, allo stato, del termine triennale decorrente dalla revoca dell'affidamento in prova, intervenuto, a soli diciannove giorni dall'allora fine pena, ad agosto 2019.

La conseguenza di tale condizione è l'inammissibilità dell'istanza proposta. Viceversa, ove la questione fosse accolta, potrebbe valutarsi nel merito la sussistenza delle condizioni richieste dall'ordinamento penitenziario per l'accesso alla chiesta misura alternativa dell'affidamento in prova al servizio sociale in via provvisoria.



La lettura inequivoca della disposizione normativa, per quanto concerne il divieto di concessione dell'affidamento in prova al servizio sociale, appare precludere differenti interpretazioni più favorevoli all'interessato e ciò sembra confermato da una costante giurisprudenza della S.C., che non offre sul punto spazi di diversa lettura della posizione dell'odierno interessato.

Basta a questo riguardo fare riferimento al rigore con il quale il divieto previsto dall'art. 58-*quater*, comma 2, ord. pen., di concessione di misure alternative alla detenzione nei tre anni successivi al provvedimento di revoca dell'affidamento in prova, della semilibertà o della detenzione domiciliare, viene considerato non circoscritto al procedimento esecutivo nel cui ambito è intervenuta la revoca, ma caratterizzato da una portata generale e da validità estesa anche ad altri e diversi procedimenti esecutivi (*cf.* Cassazione 7 novembre 2000 n. 3802, 19 dicembre 2002 n. 2327, 20 dicembre 2002 n. 6995, sino alla più recente, 19 febbraio 2020 n. 14860).

Afferma la Cassazione, con impostazione che qui si condivide, che «la norma è formulata con riferimento soggettivo al condannato e non con riguardo oggettivo a ciascun singolo procedimento in cui intervenga la revoca; diversamente interpretando si tradurrebbe in un inammissibile vantaggio per chi sia interessato da plurime condanne, né avrebbe ragionevole giustificazione a fronte di benefici che presuppongono pene o residui di pena non eccedenti i tre anni, risolvendosi in simili casi solo in un diniego definitivo di accesso alla misura».

Ciò basta a rendere non percorribile neppure la strada interpretativa, pure proposta dalla difesa, di considerare non operativo il divieto triennale nel caso sottoposto all'odierno esame, perché differente da quello sul quale la pena era intervenuta, trattandosi di un provvedimento di cumulo sopravvenuto al momento della revoca (sebbene, per altro, comprendente anche il titolo precedente, per il quale residuavano soli diciannove giorni di reclusione).

La questione di legittimità costituzionale è, ad avviso del magistrato di sorveglianza rimettente, non manifestamente infondata, per le ragioni che si chiariranno di seguito.

Com'è noto, l'art. 58-*quater*, ord. penit., fu inizialmente introdotto nell'ordinamento penitenziario con decreto-legge n. 152/1991 e, nella parte qui rilevante, successivamente modificato con legge n. 251/2005. La *ratio* della norma, secondo le espressioni adoperate dalla S.C. nel sollevare recente questione di costituzionalità, poi accolta, di cui si tratterà, con ordinanza 13 luglio 2018, «esprime una precisa linea di politica criminale, volta a sanzionare la scarsa "affidabilità" di un condannato responsabile di condotte negativamente sintomatiche, quali l'evasione, ovvero le trasgressioni alle prescrizioni di una pregressa misura alternativa, tali da averne determinato la revoca. Rispetto a tale condannato si istituisce una presunzione assoluta di temporanea inidoneità rispetto a forme di espiazione della pena detentiva, che si attuino anche parzialmente al di fuori dell'istituzione carceraria.». Si tratta dunque di una preclusione che, pur delimitata nel tempo, appare assoluta ed invincibile, pur a fronte di qualsiasi progresso in concreto compiuto dal condannato nel corso di quel periodo di successiva detenzione.

La questione oggi esaminata è stata, in effetti, già proposta, seppur in termini significativamente diversi, con ordinanza Tribunale di sorveglianza Torino in data 28 maggio 2002, ma la Corte costituzionale la dichiarò inammissibile con ordinanza 87/2004. In quel caso in particolare il rimettente proponeva un parallelismo, dal quale deduceva la necessità di un intervento del giudice delle leggi, tra la dichiarata incostituzionalità (sentenza 343/1987) dell'art. 47, comma 10, ord. penit., nella parte in cui non consentiva che in caso di revoca il Tribunale di sorveglianza potesse determinare la residua pena espianda e quella invece da considerarsi validamente eseguita, e la preclusione triennale dalla revoca, insuscettibile di valutazione flessibile e individualizzata, quando invece possono sussistere anche molteplici ragioni scriminanti, o comunque tali da ridimensionare la portata negativa della condotta, che meriterebbero una «sanzione» differenziata.

Ad avviso della Corte costituzionale tale parallelismo non sussiste, perché nel primo caso, poi censurato, si negava all'a.g. un vaglio discrezionale, mentre la revoca non è automatica, ma «basata su di una valutazione in concreto e caso per caso delle situazioni in cui il comportamento del condannato, contrario alla legge o alle prescrizioni, risulti incompatibile con la prosecuzione dell'affidamento in prova (...)» ed è dunque in quel contesto che eventuali scriminanti o circostanze ridimensionanti possono essere adeguatamente valutate.

Per come si dirà, tuttavia, appare al magistrato di sorveglianza scrivente che la questione non riguardi, nel caso che ci occupa, la sussistenza dei presupposti legittimanti la revoca, poiché della gravità e della portata eventualmente esiziale dei comportamenti posti in essere dall'affidato rispetto alla prosecuzione dell'esecuzione penale in particolare con la misura alternativa concessagli, è giudice il Tribunale di sorveglianza in quella sede, ma concerna invece la fisicità degli effetti di tale revoca, a prescindere da ogni considerazione sulla situazione concreta della persona, sui suoi progressi trattamentali seguiti a quel momento negativo, sulle sue prospettive di reinserimento e sulla durata della pena ancora espianda, dalla quale potrebbe scomparire completamente (ove il residuo fosse inferiore ai tre anni) la prospettiva di un trattamento rieducativo improntato alla costruzione di un percorso esterno al carcere.



Sin dagli anni '90 l'art. 58-*quater*, ord. penit., è stato attinto da questioni di legittimità costituzionale che ne hanno di fatto circoscritto progressivamente l'applicazione. Per quanto riguarda l'oggetto dell'odierno procedimento, la Corte costituzionale è intervenuta, con sentenza 436/1999, a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 58-*quater*, comma 2, ord. penit. nella parte in cui si riferisce ai minorenni. In quella lungimirante pronuncia che, nel contesto minorile, enuncia principi che appaiono oggi largamente mutuabili per gli adulti (all'esito di un percorso giurisprudenziale inequivoco da parte dei giudici della Consulta, cui si tornerà in seguito), si afferma come debba considerarsi incompatibile con la Costituzione una preclusione, ove relativa ai minorenni autori di reato, che impedisca di fondare le decisioni dell'a.g. su «valutazioni flessibili ed individualizzate circa la idoneità e la opportunità delle diverse misure per perseguire i fini di risocializzazione del condannato minore, nel rispetto delle specifiche caratteristiche della sua personalità (...)» e impone invece che sia sempre possibile «una valutazione individualizzata e caso per caso, in presenza delle condizioni generali costituenti i presupposti per l'applicazione della misura, della idoneità di questa a conseguire le preminenti finalità di risocializzazione che debbono presiedere all'esecuzione penale minorile.».

Con sentenza 189/2010 la Corte costituzionale è stata nuovamente chiamata ad intervenire sul disposto dell'art. 58-*quater*, ord. penit., ma relativamente al divieto triennale di concessione di misure alternative al condannato riconosciuto colpevole di una condotta punibile a norma dell'art. 385 del codice penale.

I giudici della Consulta pervennero, in quell'occasione, ad una pronuncia di inammissibilità, nella forma della sentenza, per come detto, sostenendo che, pur a fronte di una interpretazione letterale che, anche per quella fattispecie, generava dubbi di legittimità costituzionale, è tuttavia possibile una lettura costituzionalmente orientata, che poggia sulla ineliminabilità dall'orizzonte dell'esecuzione penale della finalità rieducativa della pena.

Ad avviso della Corte deve escludersi «l'ammissibilità, nel nostro ordinamento penitenziario, della prevalenza assoluta delle esigenze di prevenzione sociale su quelle di recupero dei condannati» (*cfr.* sentenza 436/1999), l'opzione repressiva non può «relegare nell'ombra» il profilo rieducativo (sentenza 257/2006) e si impone al giudice la necessità di «valutare, caso per caso, con motivazione approfondita e rigorosa, la personalità e le condotte concrete del condannato responsabile del reato di cui all'art. 385 del codice penale», in tal modo evitando che si determini «la lesione di diritti inviolabili della persona, il trattamento uguale di situazioni diverse, la vanificazione della funzione rieducativa della pena e la compromissione degli interessi della famiglia e dei figli minorenni, costituzionalmente protetti» (sentenza 189/2010).

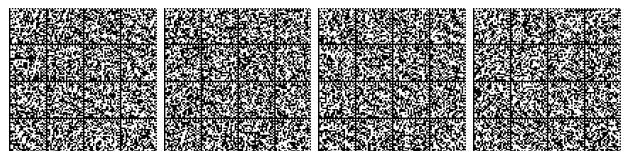
I contenuti della pronuncia, densi di rilievi significativi anche nel caso che ci occupa, erano stati di fatto anticipati da una giurisprudenza di legittimità che, nelle more della decisione della Corte costituzionale, aveva superato la lettera, per la verità non equivoca in senso difforme, dell'art. 58-*quater*, ord. penit., ritenendo necessario che la magistratura di sorveglianza effettuasse «un'analisi particolarmente approfondita del condannato, sulla sua effettiva, perdurante pericolosità sociale alla luce delle condotte rilevanti ai sensi dell'art. 385 del codice penale oggetto di accertamento definitivo, sui progressi trattamenti compiuti e il grado di rieducazione» (*cfr.*, tra le altre, sentenza 22368/2009), e non si limitasse ad una decisione di inammissibilità.

La sentenza 189/2010 della Corte costituzionale, in probabile correlazione con il dispositivo di inammissibilità utilizzato, non ha però di fatto trovato una successiva piena adesione nella giurisprudenza, persino di legittimità, che è tornata nel tempo ad occuparsi del divieto triennale di concessione di benefici penitenziari nei confronti del condannato per evasione, senza tuttavia affrontare la tematica del vaglio sostanzialmente di merito richiesto dal giudice delle leggi perché possa operare il divieto (*cfr.*, da ultimo, ad esempio, sentenza 27 febbraio 2018 n. 30140).

A più forte ragione, tale decisione non ha inciso sulla incontrovertita operatività dell'automatismo preclusivo, seppur temporalmente limitato ad anni tre, nell'ipotesi dell'intervenuta revoca di una delle misure alternative espressamente indicate nell'art. 58-*quater*, comma 1, ord. penit.

Di ciò è prova, da ultimo, l'importante esito della questione di legittimità costituzionale proposta dalla S.C. con ordinanza in data 13 luglio 2019, che ha condotto alla declaratoria di incostituzionalità di cui alla sentenza 187/2019, in relazione all'art. 58-*quater*, comma 1, 2 e 3, ord. penit., nella parte in cui i detti commi, nel loro combinato disposto, prevedono che non possa essere concessa, per la durata di tre anni, la detenzione domiciliare speciale, prevista dall'art. 47-*quinqüies* della legge penitenziaria (e in via consequenziale quella di cui all'art. 47-*ter*, comma 1 e 2, ord. penit.), al condannato nei cui confronti è stata disposta la revoca di una delle misure indicate nel comma 2 dello stesso articolo 58-*quater*.

La decisione di accoglimento si richiama qui innanzitutto perché ha all'evidenza ritenuto che l'opzione interpretativa seguita dal rimettente, a mente della quale la lettera della disposizione normativa avrebbe comportato l'inammissibilità dell'istanza di detenzione domiciliare speciale in quella sede richiesta, ben potesse sostenere la questione di costituzionalità sollevata, e perché ribadisce la portata ostensiva derivante dal disposto dei primi tre commi dell'art. 58-*quater*, ord. penit. (*cfr.* p. 2.3 della motivazione).



Nel merito poi le questioni sono ritenute fondate, in particolare evidenziando la speciale rilevanza dell'interesse del figlio minore a mantenere un rapporto continuativo con ciascuno dei genitori, dai quali ha diritto di ricevere cura, educazione ed istruzione, come riconosciuto e tutelato sia nella Carta costituzionale (art. 31, comma 2 della Costituzione), sia nell'ordinamento internazionale. La eventuale concessione della misura della detenzione domiciliare speciale, volta particolarmente alla cura del figlio minore ed a consentirgli di vivere un rapporto quotidiano almeno con uno dei genitori, non può perciò risultare vincolata da presunzioni di pericolosità sociale, ma un rigetto deve necessariamente derivare da una valutazione in concreto di bilanciamento tra tale relevantissimo interesse e la pericolosità sociale del condannato (*cf.* sentenza 239/2014).

Da queste premesse deriva, secondo la Corte, che anche l'automatismo preclusivo di cui all'art. 58-*quater*, comma 1, 2 e 3, ord. penit., per la persona condannata, madre o padre, di accedere alla misura della detenzione domiciliare speciale per tre anni dopo la revoca di una misura alternativa in precedenza concessa, «sacrifica (...) a priori — e per l'arco temporale di un intero triennio, che come osserva giustamente il rimettente è un periodo di tempo lunghissimo nella vita di un bambino — l'interesse di quest'ultimo a vivere un rapporto quotidiano con almeno uno dei genitori, precludendo al giudice ogni bilanciamento tra tale basilare interesse e le esigenze di tutela della società rispetto alla concreta pericolosità del condannato» (sentenza 187/2019, p. 4.4).

Da ciò l'accoglimento della questione, con la precisazione che le esigenze di tutela della società potranno e dovranno trovare una adeguata considerazione in sede di valutazione di merito del Tribunale di sorveglianza circa la sussistenza dei presupposti di concessione della misura ed in quel contesto potrà essere adeguatamente valutata anche la tipologia e «la concreta gravità della condotta» che ha determinato la revoca della precedente misura.

La questione di legittimità costituzionale che oggi si propone poggia dunque sul progressivo percorso di lettura che la Corte costituzionale e la S.C. offrono all'interprete circa l'istituto in oggetto. Non può però che essere nutrita, e trovare in questo più forti ragioni per una rilettura adeguata al cammino costituzionale sino ad oggi percorso di quanto si legge in alcuni passaggi dell'ordinanza della Corte costituzionale 87/2004 già citata, dalla giurisprudenza costituzionale che ha progressivamente eroso, nella materia dei benefici penitenziari, i rigidi automatismi che vi si leggevano, richiedendo che vi sia sempre una valutazione in concreto, che ricollegli la concessione di una misura alternativa, o di un permesso premio, ad una prognosi individualizzata, come richiesta dall'art. 1, ord. penit., in materia di trattamento rieducativo, e ancor prima e più ampiamente dall'art. 27, comma 3 della Costituzione, circa l'utilità del beneficio a far progredire il condannato sulla via del reinserimento sociale (vd., per tutte, tra le ultime, la sentenza 149/2018, incidente ancora una volta su una preclusione contenuta nell'art. 58-*quater*, ord. penit. e 253/2019, in materia di delitti compresi nel disposto dell'art. 4-*bis*, comma 1, ord. penit.).

In questo quadro le presunzioni di pericolosità restano eccezionalmente ammissibili, purché non arbitrarie né irrazionali, se rispondono a dati esperienziali generalizzati, e non risultino comunque lesive di valori costituzionali.

D'altra parte neppure l'esigenza di «lanciare, un robusto segnale di deterrenza nei confronti della generalità dei consociati» può, nella fase di esecuzione della pena «operare in chiave distonica rispetto all'imperativo costituzionale della funzione rieducativa della pena medesima, da intendersi come fondamentale orientamento di essa all'obiettivo ultimo del reinserimento del condannato nella società (...) e da declinarsi nella fase esecutiva come necessità di costante valorizzazione, da parte del legislatore prima e del giudice poi, dei progressi compiuti dal singolo condannato durante l'intero arco dell'espiazione della pena» (*cf.* sentenza Corte costituzionale 149/2018).

Nel caso che ci occupa, invece, il divieto triennale di concessione di benefici penitenziari a seguito della revoca di una delle misure alternative individuate nell'art. 58-*quater*, comma 2, ord. penit. si appalesa, ad avviso del magistrato remittente, privo delle caratteristiche di ragionevolezza sopra descritte e perciò tale da contrastare con gli articoli 3 e 27 della Costituzione, e comunque idoneo a determinare una irrimediabile compromissione della finalità rieducativa della pena, per come descritta dall'art. 27, comma 3 della Costituzione.

Non può non rilevarsi innanzitutto come la fissità dell'effetto preclusivo che deriva dalla revoca non consente in alcun modo di graduare ragionevolmente le conseguenze del comportamento che ha condotto al provvedimento con il quale si è posta fine alla misura alternativa concessa. La revoca, com'è noto, consegue ad un comportamento dell'affidato in prova (o della persona in esecuzione di altra misura alternativa), che si sia rivelato contrario alla legge o alle prescrizioni dettate e che appaia incompatibile con la prosecuzione della misura.

In presenza di tali elementi il Tribunale di sorveglianza deve provvedere alla revoca e con ciò resta definito l'effetto impeditivo triennale all'ottenimento di altro beneficio, senza che in sede di successiva istanza possa operarsi alcun ragionamento sulla tipologia di condotta e sulla concreta gravità della stessa ai fini di pronosticarne il rischio che si ripeta, ove l'interessato sia nuovamente ammesso ad una misura in condizioni mutate e, soprattutto, all'esito di una ulteriore osservazione intramuraria che, intanto, *medio tempore*, potrebbe aver rimosso le ragioni personali o aver constatato il superamento delle motivazioni di contesto socio-familiare eventualmente a base della condotta violativa.



Non collegata ad alcuna particolare ragione giustificativa appare inoltre oggi la delimitazione triennale del tempo in cui la preclusione opera e che, arbitrariamente, fissa un lungo spazio temporale in cui la persona si presume socialmente pericolosa, determinando l'effetto, ad esempio proprio nel caso che origina la questione di costituzionalità, di inibire la concessione dei benefici penitenziari per tutta la durata della pena residua.

Ciò comporta, di fatto, una fortissima compressione della funzione rieducativa della pena, confinata alla sola possibile concessione di liberazione anticipata, che frustra l'osservazione intramuraria privandola di ogni concreta utilità alla costruzione di percorsi risocializzanti.

Per altro la scelta, sia detto in questa sede per inciso, visto che il procedimento da cui origina la questione concerne una richiesta di misura alternativa in via provvisoria, pecca ulteriormente di irragionevolezza, nella misura in cui l'inibizione triennale riguarda allo stesso modo benefici tanto diversi quanto il permesso premio, il lavoro all'esterno e le misure alternative, compromettendo (come già evidenziò, per una situazione in tal senso analoga, la sentenza 149/2018) la possibilità di una necessaria progressione trattamentale in grado di accompagnare più adeguatamente un nuovo percorso verso l'esterno, ove le circostanze concrete lo suggeriscano, e che potrebbe giovare, ad esempio, in una prima fase, della nuova concessione di benefici premiali, o di misure alternative con meno ampi spazi di autonomia di un affidamento in prova, ma ugualmente utili a consentire al condannato di lavorare, e con ciò di partecipare al mantenimento del proprio nucleo familiare, come la semilibertà, soprattutto laddove, a differenza del caso di specie, non sussistesse un'adeguata disponibilità domiciliare all'esterno.

Irragionevole appare, ancora, che il divieto triennale colpisca il condannato che ha meritato la revoca della misura come uno *status*, per quanto a suo modo temporaneo (ma potenzialmente in via definitiva rispetto all'esecuzione penale che in concreto lo riguarda), e dunque anche ove sopravvengano, in modo del tutto casuale, ulteriori titoli esecutivi che debbono essere eseguiti e che, soltanto sulla base dei tempi del processo, della definitività intervenuta o della emissione più o meno tempestiva di un provvedimento di cumulo, lo colpiscono nel triennio in cui nulla può essergli concesso, invece che in un momento successivo, incidendo in modo grave sulle aspettative del condannato di poter accedere ad un percorso esterno al carcere, senza che per altro questi potesse prevederlo correttamente nel momento in cui pose in essere la condotta poi determinante la revoca.

Dal divieto triennale deriva, ancora, ad avviso del magistrato di sorveglianza rimettente, un *vulnus* all'art. 27, comma 3 della Costituzione. Il giudice della rieducazione è infatti ordinariamente chiamato a verificare l'evoluzione della personalità del condannato a partire dalle sue condotte di reato e poi sulla base dei suoi comportamenti nel corso dell'esecuzione penale, per leggerne e stimolarne i progressi verso il reinserimento sociale.

Si ricordi a tale proposito il fondamentale rilievo della Corte costituzionale nella sentenza 253/2019, per il quale «(n)ella fase di esecuzione della pena, assume invece ruolo centrale il trascorrere del tempo, che può comportare trasformazioni rilevanti, sia della personalità del detenuto, sia del contesto esterno al carcere.»

La disposizione della quale qui si dubita, al contrario, inibisce al magistrato di sorveglianza la possibilità di esaminare in concreto i risultati che la revoca ha prodotto, riconducendo il condannato all'osservazione intramuraria. Il meccanismo inibitorio dell'art. 58-*quater*, comma 1, 2 e 3, deriva dalla revoca subita, per un comportamento ritenuto tale da giustificarla, una presunzione di incapacità per un tempo dato, di condursi adeguatamente nell'esecuzione di qualsiasi beneficio penitenziario compreso nel disposto dell'art. 58-*quater*, ord. penit., quando invece l'esperienza concreta può consentire di formulare pronostici anche differenti, valorizzando l'effetto dissuasivo, ed in tal senso anche interrottivo di dinamiche rivelatesi disfunzionali, che ben può derivare dalla revoca della misura alternativa.

L'insegnamento della Corte costituzionale, sin qui richiamato, è tutto teso alla progressiva eliminazione delle preclusioni, anche quando giustificate dall'obiettivo di mandare robusti «segnali di deterrenza», che impediscono valutazioni di pericolosità in concreto, le uniche che possano giustificare degli arresti motivati, e sempre rivedibili, rispetto ai percorsi di reinserimento sociale che sostanziano la prospettiva costituzionale delle pene.

Anche nel caso che ci occupa, dunque, sembra necessario che sia consentito al magistrato di sorveglianza di esaminare la concreta situazione del condannato, bilanciando adeguatamente le esigenze di tutela della società con la concreta pericolosità di cui il condannato si dimostri ancora portatore, tenendo conto della ricchezza particolare delle misure alternative alla detenzione, in grado certamente di far progredire l'autore del reato nella sua risocializzazione, ma insieme di tutelare anche i diritti di soggetti terzi, che dalla preclusione finiscono altrimenti per essere pregiudicati.

Si pensi in particolare al nucleo familiare della persona condannata, specialmente ove, come nel caso di specie, siano presenti minori in tenera età, per i quali i rilievi della giurisprudenza costituzionale, fondati sull'art. 31 della Costituzione, e sulle disposizioni sovranazionali, che individuano come specialmente rilevante l'interesse del figlio minore a mantenere un rapporto continuativo con ciascuno dei genitori (non infatti soltanto, come nell'ipotesi della detenzione domiciliare speciale, quando il minore possa contare solo sul genitore detenuto, ma come tutela dell'unità del nucleo familiare), può certo divenire subvalente, senza frizioni costituzionali, a fronte di una prognosi di pericolo-



sità sociale ancora attuale, ma soltanto ove la stessa sia operata in concreto e non rimessa ad una presunzione di immediatezza, per quanto temporanea, e comunque per un triennio e cioè «un periodo di tempo lunghissimo nella vita di un bambino» (cf: sentenza 187/2019, p. 4.3, con argomenti che, appunto, assumono ad avviso del rimettente pregio più ampiamente che nella sola ipotesi del beneficio di cui all'art. 47-*quinquies*, ord. penit.).

Non è d'altra parte privo di significato (per come la stessa Corte costituzionale ha già ritenuto, in occasioni sotto questo profilo analoghe, con le sentenze 99/2019 e 263/2019) che, nel quadro di un più ampio intervento di riforma dell'ordinamento penitenziario, il legislatore con la legge delega n. 103/2017 prevedesse espressamente, tra i criteri di delega in materia, anche l'eliminazione di automatismi e di preclusioni che impediscono ovvero ritardano l'individuazione del trattamento rieducativo e, in quel contesto, fosse stata proposta dalla Commissione di studi nominata dal Ministro della giustizia, e fatta propria nello schema di decreto legislativo 15 gennaio 2018, pur non poi coltivato sotto questo profilo nei decreti legislativi 123 e 124 del 2 ottobre 2018, la soppressione dei primi tre commi dell'art. 58-*quater*, ord. penit., proprio per la natura di preclusione, seppur temporanea, automatica, con il dichiarato obiettivo di un complessivo riordino della legge penitenziaria volto a riguadagnarle una più piena coerenza con la finalità rieducativa della pena.

Per le sopra enunciate ragioni, ad avviso del magistrato di sorveglianza scrivente, sussiste dunque contrasto tra l'art. 58-*quater*, comma 1, 2 e 3, ord. penit., nella parte in cui prevedono il divieto di concessione dell'affidamento in prova al servizio sociale per un triennio dall'intervenuta revoca di una delle misure alternative ivi elencate, e gli articoli 3 e 27 della Costituzione, e pertanto, presupponendo la rilevanza per l'odierno procedimento, deve sollevarsi questione di legittimità costituzionale che si ritiene non manifestamente infondata.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 e ss. legge 11 marzo 1953, n. 87;

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 58-*quater*, comma 1, 2 e 3, ord. penit., nella parte in cui essi, nel loro combinato disposto, prevedono che non possa essere concesso, per la durata di tre anni, l'affidamento in prova al servizio sociale previsto dall'art. 47, ord. penit., al condannato nei cui confronti è stata disposta la revoca di una misura alternativa, ai sensi dell'art. 47, comma 11, dell'art. 47-*ter*, comma 6, o dell'art. 51, comma 1 della medesima legge, per violazione degli articoli 3 e 27 della Costituzione;*

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il procedimento in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza di trasmissione degli atti sia notificata alle parti in causa ed al pubblico ministero nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Spoleto, 5 novembre 2020

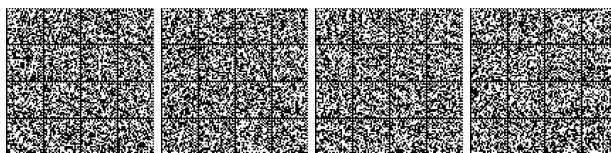
Il Magistrato di sorveglianza: GIANFILIPPI

20C00320

MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2021-GUR-03) Roma, 2021 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo 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 € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	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 € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	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 € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

(di cui spese di spedizione € 129,11)*
(di cui spese di spedizione € 74,42)*

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*
(di cui spese di spedizione € 20,95)*

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 6,00

