

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 162° - Numero 16

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 21 aprile 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. **68.** Sentenza 28 gennaio - 16 aprile 2021  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Pronunce della Corte costituzionale - Dichiarazione di illegittimità costituzionale - Efficacia retroattiva - Deroga all'intangibilità del giudicato penale di condanna - Estensione alle sanzioni amministrative che assumano natura sostanzialmente penale ai sensi della Convenzione EDU (nel caso di specie: revoca della patente) - Omessa previsione - Violazione del principio di legalità costituzionale della pena - Illegittimità costituzionale della norma censurata, come interpretata dal diritto vivente.**
- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 30, quarto comma.
  - Costituzione, artt. 3, 35, 41, 117, primo comma, e 136; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6 e 7. .... Pag. 1
- N. **69.** Ordinanza 24 marzo - 16 aprile 2021  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Processo penale - Misure cautelari personali - Proscioglimento, per infermità psichica, dell'imputato in stato di custodia cautelare - Revoca della misura - Obbligo per il giudice, secondo il diritto vivente, di sentire il pubblico ministero - Applicazione provvisoria della misura di sicurezza del ricovero in una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) - Subordinazione alla richiesta del pubblico ministero - Durata della misura non inferiore a due anni - Denunciata violazione del diritto alla salute e dei principi, anche convenzionali, di ragionevolezza e di libertà personale - Manifesta inammissibilità delle questioni.**
- Codice di procedura penale, artt. 299, comma 3-bis, e 300, comma 2; codice penale, art. 222, primo comma.
  - Costituzione, artt. 13, 32 e 117; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 5, paragrafo 1. .... Pag. 15
- N. **70.** Sentenza 9 marzo - 19 aprile 2021  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Bilancio e contabilità pubblica - Modifiche della disciplina statale relativa ai tributi erariali, inclusi i tributi propri derivati - Possibili effetti sulle finanze della Regione autonoma Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e di Bolzano - Procedure di monitoraggio - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Lamentata violazione dell'autonomia finanziaria e del principio di leale collaborazione - Cessazione della materia del contendere.**  
**Bilancio e contabilità pubblica - Rimborsi in denaro per incentivare l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici (cashback) - Costituzione di un apposito fondo ministeriale - Integrazione con le eventuali maggiori entrate derivanti dall'emersione di base imponibile - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Lamentata violazione dell'autonomia finanziaria - Cessazione della materia del contendere.**  
**Bilancio e contabilità pubblica - Cessazione, a decorrere dall'anno 2020, delle misure di contenimento e di riduzione della spesa - Ritenuta esclusione degli enti autonomi territoriali - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Lamentata violazione del principio di ragionevolezza e dell'autonomia finanziaria - Manifesta infondatezza delle questioni.**
- Legge 27 dicembre 2019, n. 160, art. 1, comma 290, secondo periodo, in combinato disposto con i commi da 288 a 290, primo periodo, 548, 602, in combinato disposto con il comma 590, primo periodo.
  - Costituzione, artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 119 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10. .... Pag. 20



## N. 71. Sentenza 23 marzo - 19 aprile 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Comparto scuola - Assistenti amministrativi incaricati di svolgere le mansioni di direttore dei servizi generali e amministrativi (DSGA) - Criterio di determinazione del trattamento economico - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, uguaglianza e proporzionalità della retribuzione - Non fondatezza delle questioni.**

– Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, commi 44 e 45.

– Costituzione, artt. 3 e 36, primo comma. .... Pag. 29

## N. 72. Sentenza 24 marzo - 19 aprile 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Copertura degli oneri relativi al contributo regionale per il funzionamento dell'Ente di governo per i rifiuti e le risorse idriche della Basilicata (E.G.R.I.B.) - Estensione all'anno 2018 - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di copertura delle spese - Non fondatezza della questione.**

**Appalti pubblici - Norme della Regione Basilicata - Rimborso spese ai componenti delle Commissioni giudicatrici per le procedure di gara gestite dalla Stazione unica appaltante (SUA) alle dipendenze regionali - Copertura delle spese di viaggio, vitto e alloggio - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di copertura delle spese - Non fondatezza della questione.**

**Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Basilicata - Disposizioni in materia di coltivazione di cave e torbiere e di inerti degli alvei dei corsi d'acqua - Disposizioni in materia di ripristino dell'officiosità degli alvei fluviali regionali - Interventi di manutenzione urgenti per il ripristino dell'officiosità dei corsi d'acqua - Ricorso del Governo - Estinzione del processo.**

– Legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11, artt. 30, 36, 42, 43 e 44.

– Costituzione, artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera s). .... Pag. 35

## N. 73. Ordinanza 15 - 19 aprile 2021

Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

**Pronunce della Corte costituzionale - Errore materiale nella sentenza n. 33 del 2021 - Correzione. ....** Pag. 41

## N. 74. Sentenza 9 febbraio - 21 aprile 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Norme della Regione Puglia - Ricostituzione dell'attività agricola nelle aree colpite da xylella - Possibile impianto di qualsiasi essenza arborea, in deroga ai vincoli paesaggistico culturali - Violazione della competenza esclusiva statale nelle materie della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.**

**Paesaggio - Norme della Regione Puglia - Disposizioni in materia di turismo rurale - Attuazione degli strumenti urbanistici comunali in attuazione del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), salvo che il Comune interessato non esprima la volontà di non avvalersene - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente e del paesaggio - Illegittimità costituzionale parziale.**

– Legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52, artt. 26 e 36.

– Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s). .... Pag. 42



## N. 75. Sentenza 24 febbraio - 21 aprile 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Banche e istituti di credito - Norme della Regione Siciliana - Credito agrario - Proroga di diciotto mesi delle passività di carattere agricolo scadute o in scadenza entro il 31 dicembre 2005 - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e del principio di uguaglianza - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Siciliana 22 dicembre 2005, n. 19, art. 20, comma 11.
- Costituzione, art. 3; statuto speciale della Regione Siciliana, artt. 14, primo comma, lettera a), e 17, primo comma, lettera e).....

Pag. 48

## N. 76. Sentenza 24 marzo - 21 aprile 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Gestione dei rifiuti nel territorio regionale - Divieto di completare i lavori relativi alle discariche non ancora in esercizio alla data del 1° gennaio 2020, con revoca delle autorizzazioni e delle eventuali proroghe già concesse a decorrere dal 15 febbraio 2020 - Possibilità del conferimento di rifiuti speciali provenienti da altre Regioni esclusivamente nelle discariche per rifiuti inerti già in esercizio alla data del 1° gennaio 2020, non oltre il limite del 20% della loro capacità annua autorizzata - Possibilità per la Giunta regionale di individuare i rifiuti, derivanti da processi industriali, il cui conferimento è vietato presso le discariche per rifiuti inerti - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, nonché del principio di libera circolazione delle cose tra le Regioni - Illegittimità costituzionale.**

**Ambiente - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Gestione dei rifiuti nel territorio regionale - Divieto di esportare rifiuti urbani verso altri ambiti territoriali ottimali o importare rifiuti urbani da altri ambiti territoriali ottimali, salva la sottoscrizione di appositi accordi con le Regioni interessate - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, nonché del principio di libera circolazione delle cose tra le Regioni - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Valle d'Aosta 11 febbraio 2020, n. 3, art. 21, comma 2, introduttivo dell'art. 16-*bis* nella legge della Regione Valle d'Aosta 3 dicembre 2007, n. 31.
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lettera s), e 120, primo comma; statuto speciale per la Valle d'Aosta, artt. 2 e 3. ....

Pag. 53

## N. 77. Sentenza 24 marzo - 21 aprile 2021

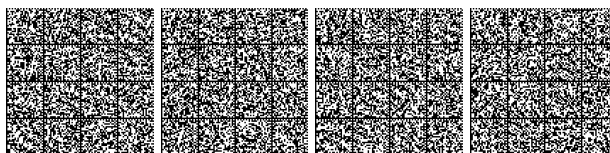
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Recupero e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente - Opere eseguite in parziale difformità ai titoli rilasciati prima dell'entrata in vigore della legge n. 10 del 1977, comportanti un aumento di volumetria o della superficie dell'edificio - Possibile regolarizzazione mediante presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e pagamento di sanzione amministrativa - Violazione dei principi fondamentali nella materia del governo del territorio - Illegittimità costituzionale.**

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Disposizioni inscindibilmente legate ad altre dichiarate costituzionalmente illegittime - Illegittimità costituzionale consequenziale.**

- Legge della Regione Veneto 23 dicembre 2019, n. 50, artt. da 1 a 6.
- Costituzione, art. 117, terzo comma. ....

Pag. 63



## N. 78. Sentenza 23 marzo - 21 aprile 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Calabria - Interventi di straordinaria demolizione e ricostruzione, su immobili esistenti alla data del 31 dicembre 2018 - Rinvio, ai fini della definizione di “immobile esistente”, alle norme tecniche definite con d.m. del 2018 - Omessa espressa previsione, mediante novella introdotta dalla norma impugnata - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nella materia della sicurezza, nonché delle forme statali di coordinamento tra Stato e Regioni nella materia dell’ordine pubblico e della sicurezza - Inammissibilità delle questioni.**

- Legge della Regione Calabria 16 dicembre 2019, n. 62, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lettera *h*), e 118, terzo comma. . . . .

Pag. 68

## N. 79. Ordinanza 9 marzo - 21 aprile 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Attribuzione ai Comuni, per gli anni dal 2020 al 2022, di un contributo per il ristoro del gettito non più acquisibile a seguito dell’introduzione della TASI - Incremento del 5 per cento annuo, sino a raggiungere il valore del 100 per cento, della percentuale di perequazione quale criterio di distribuzione delle risorse del Fondo di solidarietà comunale - Risorse destinate, per gli anni 2021-2024, alla correzione del riparto del Fondo di solidarietà comunale - Ricorso della Regione Liguria - Lamentata violazione del principio di autonomia finanziaria dei Comuni - Necessità di attività istruttoria - Richiesta di relazione al Presidente della Corte dei conti, al Presidente dell’Istituto per la finanza degli enti locali e al Ragioniere generale dello Stato - Audizione, anche per mezzo di persona designata, del Presidente dell’Istituto per la finanza degli enti locali, nonché del Ragioniere generale dello Stato, nella camera di consiglio al 24 giugno 2021, con possibile partecipazione delle parti.**

- Legge 27 dicembre 2019, n. 160, art. 1, comma 554, in combinato disposto con l’art. 1, comma 892, della legge 30 dicembre 2018, n. 145; decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 2019, n. 157, art. 57, comma 1; legge 27 dicembre 2019, n. 160, art. 1, comma 849.
- Costituzione, artt. 5 e 119, primo, terzo e quarto comma. . . . .

Pag. 71

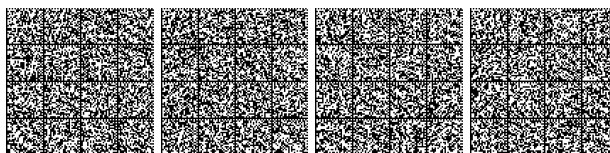
## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 20. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 marzo 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Ambiente - Rifiuti - Norme della Regione Abruzzo - Norme a sostegno dell’economia circolare e di gestione sostenibile dei rifiuti - Sostentimento di azioni dirette alla riduzione della produzione e al recupero di materia con priorità rispetto all’uso dei rifiuti come fonte di energia, minimizzando il quantitativo di rifiuto urbano non inviato al riciclaggio - Prevista volontà di non realizzare impianti dedicati all’incenerimento dei rifiuti urbani - Promozione, con appositi provvedimenti attuativi, di azioni prioritarie volte a definire, per garantire la tutela della salute e del territorio, distanze minime e fasce preventive minime dai centri abitati e dalle funzioni sensibili al di sotto delle quali la localizzazione di impianti di trattamento e di smaltimento dei rifiuti è esclusa a priori.**

- Legge della Regione Abruzzo 30 dicembre 2020, n. 45 (Norme a sostegno dell’economia circolare e di gestione sostenibile dei rifiuti), art. 1, commi 4 e 9, lettera *u*). . . . .

Pag. 75



- N. 21. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 marzo 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Bilancio e contabilità pubblica - Trasporto pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Emergenza epidemiologica da COVID-19 - Previsione che i titolari di autorizzazione per il noleggio con conducente e i titolari di licenza taxi, in via del tutto eccezionale e fino al 31 dicembre 2022, possono cedere l'attività anche senza aver raggiunto i cinque anni dal rilascio dei medesimi titoli, fatti salvi i vincoli eventualmente derivanti da contribuzioni pubbliche.**
- Bilancio e contabilità pubblica - Demanio marittimo - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Emergenza epidemiologica da COVID-19 - Previsione che per l'annualità 2021 l'importo annuo del canone dovuto quale corrispettivo dell'utilizzazione di beni demaniali marittimi di competenza regionale e comunale con qualunque finalità non può, comunque, essere inferiore a 361,90 euro - Prevista esenzione dal canone qualora il bene demaniale marittimo statale venga concesso a enti pubblici, anche economici, al fine della realizzazione di un'opera pubblica - Previsione che il canone demaniale per le concessioni e le autorizzazioni inerenti all'utilizzo di beni del demanio marittimo e del demanio idrico regionale, relative alla messa in opera e all'utilizzo dei cosiddetti bilanci (impianti con rete), è determinato con esclusivo riferimento alla superficie sviluppata dalla rete.**
- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2020, n. 25 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2021-2023), artt. 5 e 11, commi 1, 2 e 3. .... Pag. 79
- N. 45. Ordinanza della Corte di cassazione del 21 settembre 2020
- Reati e pene - Reato di utilizzo o somministrazione di farmaci o di altre sostanze al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti - Disposizione introdotta dal decreto legislativo n. 21 del 2018 (Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale) - Previsione del dolo specifico del "fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti".**
- Codice penale, art. 586-bis, comma 7, introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 1º marzo 2018, n. 21 (Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'art. 1, comma 85, lettera q), della legge 23 giugno 2017, n. 103). .... Pag. 82
- N. 46. Ordinanza del Tribunale di Catanzaro del 6 novembre 2020
- Reati e pene - Modifiche alla disciplina del reato di abuso d'ufficio ad opera del decreto-legge n. 76 del 2020 - Sostituzione, all'art. 323, primo comma, cod. pen., delle parole "di norme di legge o di regolamento," con le seguenti: "di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità".**
- Decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, art. 23, comma 1. Pag. 88
- N. 47. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia del 10 febbraio 2021
- Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lombardia - Disposizioni relative al patrimonio edilizio dismesso con criticità - Individuazione da parte dei Comuni degli immobili di qualsiasi destinazione d'uso, dismessi da oltre cinque anni, che causano criticità per gli aspetti ivi elencati - Prevista applicazione della disciplina anche agli immobili già individuati dai Comuni come degradati e abbandonati e a quelli per i quali il proprietario certifichi anche uno o più degli aspetti indicati nella normativa di riferimento - Riconoscimento di un incremento dei diritti edificatori pari al 20 per cento, con un premio eventuale di un ulteriore 5 per cento al ricorrere di determinati presupposti - Esenzione dall'eventuale obbligo di reperimento di aree per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale.**
- Legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), art. 40-bis, introdotto dall'art. 4, comma 1, lettera a), della legge regionale 26 novembre 2019, n. 18 ("Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali"). . Pag. 94



N. 48. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia del 10 febbraio 2021

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lombardia - Disposizioni relative al patrimonio edilizio dismesso con criticità - Individuazione da parte dei Comuni degli immobili di qualsiasi destinazione d'uso, dismessi da oltre cinque anni, che causano criticità per gli aspetti ivi elencati - Prevista applicazione della disciplina anche agli immobili già individuati dai Comuni come degradati e abbandonati e a quelli per i quali il proprietario certifichi anche uno o più degli aspetti indicati nella normativa di riferimento - Riconoscimento di un incremento dei diritti edificatori pari al 20 per cento, con un premio eventuale di un ulteriore 5 per cento al ricorrere di determinati presupposti - Esenzione dall'eventuale obbligo di reperimento di aree per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale.**

- Legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), art. 40-bis, introdotto dall'art. 4, comma 1, lettera a), della legge regionale 26 novembre 2019, n. 18 ("Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali").

Pag. 105

N. 49. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia del 10 febbraio 2021

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lombardia - Disposizioni relative al patrimonio edilizio dismesso con criticità - Individuazione da parte dei Comuni degli immobili di qualsiasi destinazione d'uso, dismessi da oltre cinque anni, che causano criticità per gli aspetti ivi elencati - Prevista applicazione della disciplina anche agli immobili già individuati dai Comuni come degradati e abbandonati e a quelli per i quali il proprietario certifichi anche uno o più degli aspetti indicati nella normativa di riferimento - Riconoscimento di un incremento dei diritti edificatori pari al 20 per cento, con un premio eventuale di un ulteriore 5 per cento al ricorrere di determinati presupposti - Esenzione dall'eventuale obbligo di reperimento di aree per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale.**

- Legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), art. 40-bis, introdotto dall'art. 4, comma 1, lettera a), della legge regionale 26 novembre 2019, n. 18 ("Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali").

Pag. 115





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 68

*Sentenza 28 gennaio - 16 aprile 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Pronunce della Corte costituzionale - Dichiarazione di illegittimità costituzionale - Efficacia retroattiva - Deroga all'intangibilità del giudicato penale di condanna - Estensione alle sanzioni amministrative che assumano natura sostanzialmente penale ai sensi della Convenzione EDU (nel caso di specie: revoca della patente) - Omessa previsione - Violazione del principio di legalità costituzionale della pena - Illegittimità costituzionale della norma censurata, come interpretata dal diritto vivente.**

- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 30, quarto comma.
- Costituzione, artt. 3, 35, 41, 117, primo comma, e 136; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6 e 7.

## 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, Stefano PETITTI, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

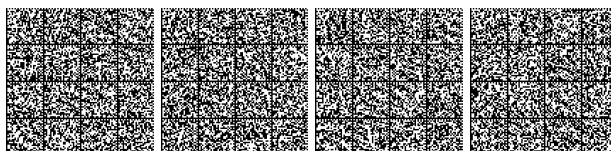
## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 30, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Milano nel procedimento penale a carico di L. S., con ordinanza del 4 febbraio 2020, iscritta al n. 47 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2020.

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

udito nella camera di consiglio del 27 gennaio 2021 il Giudice relatore Franco Modugno;

deliberato nella camera di consiglio del 28 gennaio 2021.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 4 febbraio 2020, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Milano ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, 35, 41, 117, primo comma - quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 7 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 -, e 136 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 30, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), «nella parte in cui la disposizione stessa non è applicabile alle sanzioni amministrative che assumano natura sostanzialmente penale ai sensi della Convenzione EDU».

1.1.- Il rimettente riferisce di essere chiamato a pronunciare, in funzione di giudice dell'esecuzione, sulla richiesta di rideterminazione della pena inflitta al condannato istante dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Milano con sentenza del 20 novembre 2018, divenuta irrevocabile l'8 dicembre 2018.

Tale sentenza ha applicato al ricorrente, per il delitto di cui all'art. 589-bis del codice penale (omicidio stradale) - oltre alla pena, richiesta dalle parti e condizionalmente sospesa, di un anno e sei mesi di reclusione - la sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida, ai sensi dell'art. 222, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada): revoca che, in esecuzione della statuizione giudiziale, è stata disposta dal Prefetto di Milano con successivo decreto.

Il condannato ha chiesto che tale sanzione sia revocata sulla base della sentenza della Corte costituzionale n. 88 del 2019, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo il citato art. 222, comma 2, cod. strada, «nella parte in cui non prevede che, in caso di condanna, ovvero di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'art. 444 del codice di procedura penale, per i reati di cui agli artt. 589-bis (Omicidio stradale) e 590-bis (Lesioni personali stradali gravi o gravissime) del codice penale, il giudice possa disporre, in alternativa alla revoca della patente di guida, la sospensione della stessa ai sensi del secondo e terzo periodo dello stesso comma 2 dell'art. 222 cod. strada allorché non ricorra alcuna delle circostanze aggravanti previste dai rispettivi commi secondo e terzo degli artt. 589-bis e 590-bis cod. pen.».

1.2.- In via preliminare, il rimettente ritiene che debba riconoscersi la competenza dell'ufficio del GIP del Tribunale di Milano - che ha emesso la sentenza irrevocabile a carico del ricorrente - quale giudice dell'esecuzione, anche in relazione alla revoca della sanzione amministrativa.

L'attribuzione al giudice penale del potere di applicare sanzioni amministrative come conseguenza della condanna per un reato, operata dall'art. 222 cod. strada, comporta, infatti, che il successivo provvedimento amministrativo, emesso ai sensi dell'art. 224 cod. strada, rappresenti - come rilevato anche dalla citata sentenza n. 88 del 2019 - mero recepimento della statuizione giudiziale, senza che residui in capo al prefetto alcun margine di discrezionalità. Di conseguenza, il compito di vigilare sulla perdurante rispondenza della sanzione amministrativa al principio di legalità, per tutto il corso della sua esecuzione, non potrebbe spettare se non al giudice penale: lo stretto nesso di dipendenza del provvedimento amministrativo dal giudicato penale non consentirebbe la revoca del primo senza la parziale caducazione del secondo.

La sanzione di cui si discute dovrebbe ritenersi, d'altro canto, ancora in corso di esecuzione, posto che l'art. 222, comma 3-ter, cod. strada prevede che il destinatario del provvedimento di revoca possa conseguire nuovamente la patente di guida solo dopo cinque anni dalla revoca: termine, nella specie, non ancora decorso.

1.3.- Ciò posto, il giudice *a quo* osserva come il ricorrente non abbia indicato in modo puntuale la norma che attribuirebbe al giudice dell'esecuzione il potere di rideterminare la sanzione amministrativa accessoria nel caso in esame.

Secondo il rimettente, tale potere non potrebbe fondarsi sul disposto dell'art. 673 del codice di procedura penale, che riguarda il caso in cui la declaratoria di illegittimità costituzionale rimuova la norma incriminatrice. Nella specie, l'indicata pronuncia costituzionale ha invece censurato solo l'automatismo applicativo della sanzione, attribuendo al giudice della cognizione, mediante una sentenza manipolativa, una discrezionalità più ampia quando non ricorrano le circostanze aggravanti previste dai commi secondo e terzo degli artt. 589-bis e 590-bis cod. pen. Il citato art. 673 cod. proc. pen. prevede, d'altro canto, la revoca del giudicato e non la sua modifica.

Le stesse sezioni unite penali della Corte di cassazione hanno escluso che il meccanismo previsto dall'art. 673 cod. proc. pen. possa essere utilizzato al fine di rideterminare la pena inflitta con pronuncia passata in giudicato, sia nell'ipotesi oggetto della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia, sia nei casi di declaratoria di incostituzionalità di una circostanza aggravante o della cornice edittale del reato (sono citate, rispettivamente, le sentenze 24 ottobre 2013-7 maggio 2014, n. 18821, 29 maggio-14 ottobre 2014, n. 42858, e 26 febbraio-15 settembre 2015, n. 37107). La norma che legittima l'intervento del giudice dell'esecuzione in tali eve-



nienze deve essere individuata piuttosto - secondo le sezioni unite - nell'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, a tenore del quale, «[q]uando in applicazione della norma dichiarata incostituzionale è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, ne cessano la esecuzione e tutti gli effetti penali».

Quest'ultima disposizione risulterebbe, tuttavia, inapplicabile nel caso oggetto del giudizio *a quo*.

Come riconosciuto anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 43 del 2017, il tenore letterale della norma - nella parte in cui fa riferimento alla «sentenza irrevocabile di condanna» e ai suoi «effetti penali» - lascia, infatti, intendere come essa attenga alle sole «sanzioni formalmente penali e alle statuizioni tipicamente penali».

È pacifico, d'altro canto, nella giurisprudenza di legittimità, che le sanzioni amministrative accessorie, eccezionalmente applicate dal giudice penale a seguito dell'accertamento di un reato, non costituiscano neppure effetti penali della condanna. La revoca della patente di guida, in particolare, non presenterebbe i tratti tipici dell'effetto penale, potendo essere applicata indipendentemente da una sentenza di condanna del giudice penale (artt. 120 e 219 cod. strada) e per fatti che non costituiscono reato.

1.4.- Il GIP rimettente dubita, peraltro, sotto plurimi profili, della legittimità costituzionale del citato art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, «nella parte in cui non consente al giudice dell'esecuzione di rideterminare una sanzione amministrativa accessoria - la cui applicazione è demandata al giudice penale, unitamente alle sanzioni penali - oggetto di una declaratoria di illegittimità costituzionale che ne abbia mutato di fatto la disciplina».

Ad avviso del giudice *a quo*, la rilevanza delle questioni risulterebbe evidente, posto che, allo stato, l'istanza del ricorrente dovrebbe essere dichiarata inammissibile o infondata; mentre, se le questioni fossero accolte, il ricorrente potrebbe giovare della pronuncia costituzionale citata, in quanto l'imputazione formulata nei suoi confronti atteneva a un omicidio stradale non aggravato, con addebiti di colpa specifica di limitata gravità (violazione di norme sulla precedenza e sulla segnaletica stradale). Alla luce della sentenza n. 88 del 2019, la revoca della patente potrebbe essere, quindi, sostituita con la sua sospensione per la durata di tre anni.

1.5.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente reputa erroneo il richiamo, operato dal ricorrente, al principio di retroattività della legge sopravvenuta più favorevole al reo: principio che trova un limite - nel caso di modifiche attinenti al trattamento sanzionatorio - proprio nel giudicato (art. 2, quarto comma, cod. pen.).

Nella specie, infatti, la disciplina è mutata, non già per effetto di una successione di leggi, ma a seguito di un intervento «manipolativo» della Corte costituzionale: fenomeno ben diverso, che attiene alla validità della norma.

Al riguardo, costituisce ormai *ius receptum* che l'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 trovi applicazione anche a fronte di una declaratoria di illegittimità costituzionale che incida esclusivamente sul trattamento sanzionatorio: e ciò - come affermato più volte dalla giurisprudenza di legittimità - per la *ratio* stessa di tale disposizione, la quale mira a «impedire che anche una sanzione penale, per quanto inflitta con una sentenza divenuta irrevocabile, venga ingiustamente sofferta sulla base di una norma dichiarata successivamente incostituzionale, perché la conformità a legge della pena, in particolare di quella che incide sulla libertà personale, deve essere costantemente garantita dal momento della sua irrogazione a quello della sua esecuzione» (Cass., sez. un., sentenza n. 37107 del 2015, citata).

1.6.- La medesima esigenza si porrebbe, peraltro, anche in rapporto alle sanzioni amministrative.

A differenza dello *ius superveniens*, che attiene alla «vigenza normativa», la dichiarazione di illegittimità costituzionale rimuove la norma censurata dall'ordinamento in quanto affetta da una invalidità «genetica», legata al sistema di gerarchia delle fonti: invalidità che impone di considerarla *tamquam non fuisset*, con il solo limite - non del giudicato - ma di quegli effetti «già compiuti e del tutto consumati», per loro natura insuscettibili di neutralizzazione.

In quest'ottica, la mancata previsione di uno strumento idoneo a rimuovere i perduranti effetti di una sanzione amministrativa costituzionalmente illegittima si porrebbe in contrasto con l'art. 136 Cost., non potendosi considerare il rapporto «esaurito», nonostante il giudicato, fin tanto che sia in corso l'esecuzione della sanzione. L'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 non introdurrebbe, infatti, un'eccezione al principio enunciato dal citato art. 136 Cost. - in base al quale «la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione» - ma rappresenterebbe, anzi, «concreta applicazione della disposizione costituzionale, declinata in relazione alle norme sanzionatorie, giacché impedisce l'ultrattività degli effetti della sanzione oggetto della sentenza della Corte».

1.7.- Né, per altro verso, sarebbe ragionevole distinguere, ai fini considerati, tra sanzioni penali e sanzioni amministrative.

Se è vero, infatti, che la sanzione penale può incidere su diritti fondamentali, quale, in primis, la libertà personale, anche sanzioni formalmente qualificate come amministrative possono, però, comprimere diritti di rango costituzionale, quali la libertà d'impresa (art. 41 Cost.) o il diritto al lavoro (art. 35 Cost.). Le sanzioni penali, d'altra parte, possono incidere sulla libertà personale «solo virtualmente» (perché, di fatto, eseguite in forma alternativa alla detenzione), ovvero coinvolgere interessi di rango inferiore (quale, ad esempio, il patrimonio) rispetto a quelli colpiti da talune delle sanzioni amministrative.



Di qui, dunque, anche la violazione del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), giacché, mentre per la sanzione penale l'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 consente di rimuovere, per quanto possibile, qualsiasi discriminazione tra i soggetti condannati prima della sentenza della Corte costituzionale e quelli «il cui comportamento sia ancora *sub iudice*», altrettanto non avviene per la sanzione amministrativa: con la conseguenza che il soggetto condannato in via definitiva a quest'ultima dovrà sottostare - eventualmente, anche in modo permanente, ove si tratti di una sanzione *sine die* - alla restrizione della propria libertà, benché fondata su una legge dichiarata incostituzionale, diversamente dal soggetto non ancora condannato in via definitiva, per il quale il giudice della cognizione sarà chiamato a rimodulare la sanzione alla luce della decisione della Corte.

Né, d'altra parte, il passaggio in giudicato della condanna potrebbe rappresentare «un discrimen accettabile sul piano costituzionale». La progressiva erosione dell'intangibilità del giudicato in ambito penale è stata, infatti, determinata proprio dalla rilevazione che l'esigenza di certezza dei rapporti giuridici - cui tale principio è servente - non può prevalere sui diritti costituzionali della persona, imponendo il loro sacrificio anche dopo l'accertamento dell'illegittimità costituzionale della loro compressione.

1.8.- L'impossibilità di rimuovere la sanzione amministrativa - pur costituzionalmente illegittima - implicherebbe, altresì, un'indebita limitazione dei diritti costituzionali del ricorrente - impedendogli, in particolare, di svolgere la professione di autista di autocarri, che esercitava all'epoca del fatto e che nel ricorso ha dichiarato di voler riprendere - e, dunque, una violazione della sua libertà di iniziativa economica e del suo diritto al lavoro (artt. 35 e 41 Cost.).

1.9.- Il rimettente denuncia, ancora, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 7 CEDU.

La Corte EDU ha, infatti, enucleato una serie di criteri (carattere di generalità, scopo repressivo o preventivo, afflittività) per valutare se una determinata misura, di là dalla sua qualificazione formale nel diritto interno, costituisca nella sostanza una pena ai sensi della Convenzione: criteri alla luce dei quali sarebbe pacifico - nella giurisprudenza della stessa Corte di Strasburgo - che la revoca della patente di guida o, comunque sia, la limitazione del suo utilizzo integrino altrettante sanzioni penali. A maggior ragione, poi, tale conclusione si imporrebbe quando la revoca della patente sia collegata alla commissione di un reato e applicata all'esito di un procedimento penale.

Anche la sanzione in discorso rimarrebbe, pertanto, soggetta alle garanzie previste dalla Convenzione in materia penale, e, in particolare, al principio di legalità, sancito dall'art. 7 CEDU: garanzie che - per affermazione della Corte EDU (è citata, in specie, la sentenza 21 ottobre 2013, *Del Rio Prada* contro Spagna) - si estendono anche alla fase di esecuzione della pena e di determinazione della durata della sanzione.

D'altra parte, sebbene la Corte di Strasburgo non abbia mai affermato esplicitamente che l'accertamento sopravvenuto dell'illegittimità della norma, sulla cui base la sanzione era stata applicata, determini una violazione del principio di legalità, tale conclusione apparirebbe conseguenza ineluttabile del fatto che l'art. 7 CEDU richiede una base legale affinché possa essere pronunciata una condanna e inflitta una pena. Queste ultime debbono trovare, pertanto, il loro fondamento nella legge: nozione che - nell'ottica convenzionale - ricomprende sia il diritto di origine legislativa, sia quello di matrice giurisprudenziale, e implica condizioni qualitative, tra le quali soprattutto (ma non soltanto) quelle di accessibilità e prevedibilità. Tali condizioni costituirebbero, peraltro, necessariamente «un *posterius*» rispetto a quella della validità della norma: allorché la disposizione risulti ab origine illegittima perché arbitraria e discriminatoria - come nel caso in esame - essa non potrebbe costituire una base legale idonea a fondare l'applicazione di una sanzione sostanzialmente penale.

1.10.- Sul piano interno, la norma censurata violerebbe, parallelamente, anche il principio di legalità dei reati e delle pene espresso dall'art. 25, secondo comma, Cost., non consentendo al giudice dell'esecuzione di allineare il contenuto della sanzione inflitta all'intervento della Corte costituzionale sulla previsione sanzionatoria.

La tutela dei diritti del cittadino, colpito da una sanzione in base a una norma poi espunta dall'ordinamento perché non conforme a Costituzione, non potrebbe, infatti, mutare solo in considerazione della natura formalmente penale, o no, della sanzione, risultando ormai pacifico che alla distinzione nominalistica non corrisponda - indefettibilmente - una «diversa intensità sanzionatoria».

1.11.- Il giudice *a quo* si dichiara consapevole del fatto che questioni analoghe a quelle prospettate sono già state ritenute infondate dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 43 del 2017. Esclude, tuttavia, che ciò consenta di considerare i dubbi di costituzionalità manifestamente infondati.

In primo luogo, infatti, occorrerebbe tener conto della diversa natura della sanzione di cui si discute nella specie - atta ad incidere sul diritto al lavoro e sulla libertà di iniziativa economica del condannato - rispetto alla sanzione meramente pecuniaria che veniva in rilievo nel caso oggetto della citata sentenza della Corte.



Ma, soprattutto, si dovrebbero considerare i mutamenti della giurisprudenza costituzionale intervenuti successivamente a tale pronuncia.

Per un verso, infatti, la Corte costituzionale ha escluso, con la sentenza n. 68 del 2017, che, per invocare una violazione della CEDU, quale parametro interposto rispetto all'art. 117, primo comma, Cost., sia necessario che il caso considerato abbia formato oggetto di una preventiva e puntuale decisione della Corte di Strasburgo.

Per altro verso, poi, con la sentenza n. 63 del 2019, superando precedenti decisioni di segno contrario, la stessa Corte costituzionale ha equiparato le sanzioni amministrative di tipo afflittivo a quelle formalmente penali ai fini dell'applicazione del principio di retroattività della *lex mitior*: principio di minor forza rispetto a quello di legalità costituzionale. Nell'occasione, la Corte ha affermato che, laddove la sanzione amministrativa abbia natura punitiva, di regola non vi sarà ragione per continuare ad applicarla, qualora il fatto sia successivamente considerato non più illecito; né per continuare ad applicarla in una misura considerata ormai eccessiva (e per ciò stesso sproporzionata) rispetto al mutato apprezzamento della gravità dell'illecito da parte dell'ordinamento: ciò, salvo che sussistano ragioni cogenti di tutela di controinteressi di rango costituzionale, tali da resistere al medesimo vaglio positivo di ragionevolezza, alla cui stregua debbono essere in linea generale valutate le deroghe al principio di retroattività *in mitius*.

Ma, se non vi è ragione per continuare ad applicare ad un soggetto una sanzione amministrativa che il legislatore considera ormai eccessiva, non si comprenderebbe come possa continuare invece ad applicarsi una sanzione amministrativa travolta in radice da una pronuncia di illegittimità costituzionale. Diversamente che nel caso di successione di leggi penali meramente modificative, in quest'ultima ipotesi il discrimine non potrebbe essere costituito dal giudicato, dovendosi dare prevalenza - per quanto detto - alla legalità costituzionale rispetto alle ragioni di certezza.

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

2.1.- Ad avviso della difesa dell'interveniente, le questioni sarebbero inammissibili in ragione dell'irreversibilità dell'effetto estintivo derivante dal provvedimento prefettizio di revoca della patente di guida, adottato dopo il passaggio in giudicato della sentenza di condanna.

Se pure è vero che tale provvedimento costituisce atto consequenziale di esecuzione dell'ordine giudiziale, ciò non significa che se ne possa mettere in discussione l'autonomia strutturale e funzionale. È, al contrario, indiscusso, nella giurisprudenza di legittimità, che la sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida, applicata dal giudice penale ai sensi dell'art. 222 cod. strada, si risolve e si esaurisce nel provvedimento ablativo del titolo di abilitazione alla guida, mentre le disposizioni, pure contenute nel citato art. 222, che stabiliscono i termini per il conseguimento di una nuova patente, riguardano la disciplina amministrativa di settore e restano estranee alla sfera della giurisdizione penale.

Sarebbe, dunque, evidente che il giudice penale, così come non è legittimato a provvedere direttamente alla revoca del titolo abilitativo al momento dell'irrogazione della sanzione, allo stesso modo non ha il potere di provocarne autonomamente la "reviviscenza" intervenendo sulla statuizione accessoria contenuta nella sentenza passata in giudicato. E ciò soprattutto se, come nella specie, l'intervento è finalizzato non all'integrale rimozione della sanzione amministrativa accessoria, ma alla sua sostituzione con altra sanzione (la sospensione della patente) che presuppone che il destinatario sia tuttora in possesso di un valido titolo di abilitazione alla guida: non potendosi ipotizzare che una patente revocata venga, altresì, sospesa.

2.2.- Nel merito - secondo l'Avvocatura generale dello Stato - le questioni dovrebbero essere dichiarate, comunque sia, manifestamente infondate, in quanto del tutto analoghe a quelle già scrutinate con esito negativo dalla sentenza n. 43 del 2017.

Con particolare riferimento alla questione sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., per assertedo contrasto con gli artt. 6 e 7 CEDU, la citata sentenza ha infatti chiarito che «ciò che per la giurisprudenza europea ha natura "penale" deve essere assistito dalle garanzie che la stessa ha elaborato per la "materia penale"; mentre solo ciò che è penale per l'ordinamento nazionale beneficia degli ulteriori presidi rinvenibili nella legislazione interna»; che «nella giurisprudenza della Corte europea non si rinviene, allo stato, alcuna affermazione che esplicitamente o implicitamente possa avvalorare l'interpretazione dell'art. 7 della CEDU nel significato elaborato dal giudice rimettente, tale da esigere che gli Stati aderenti sacrificino il principio dell'intangibilità del giudicato nel caso di sanzioni amministrative inflitte sulla base di norme successivamente dichiarate costituzionalmente illegittime»; che, pertanto, «[n]ulla impedisce al legislatore di riservare alcune garanzie, come quelle previste dall'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, al nucleo più incisivo del diritto sanzionatorio, rappresentato dal diritto penale, qualificato come tale dall'ordinamento interno».

Sulla base dei medesimi rilievi, la sentenza n. 43 del 2017 ha, altresì, disatteso le censure prospettate in riferimento agli artt. 25, secondo comma, e 3 Cost., rilevando l'erroneità del presupposto - comune all'ordinanza di rimessione oggi in esame - secondo cui «[tutte] le garanzie previste dal diritto interno per la pena - tra le quali lo stesso art. 30, quarto



comma, della legge n. 87 del 1953 nell'interpretazione consolidatasi nel diritto vivente - debbano valere anche per le sanzioni amministrative, qualora esse siano qualificabili come sostanzialmente penali ai (soli) fini dell'ordinamento convenzionale».

Con specifico riferimento alla dedotta violazione del principio di eguaglianza, verrebbe, altresì, in rilievo nel caso in esame la peculiare struttura del procedimento sanzionatorio di revoca della patente, la quale - oltre a costituire, per le ragioni già indicate, motivo di inammissibilità delle questioni - renderebbe non comparabili le situazioni poste a raffronto dal rimettente.

Per il resto, le censure di violazione degli artt. 35 e 41 Cost. apparirebbero prive di autonomo supporto argomentativo, mentre quella di violazione dell'art. 136 Cost. si fonderebbe sempre sul medesimo erroneo presupposto che il quarto comma dell'art. 30 della legge n. 87 del 1953 rappresenti «concreta applicazione della disposizione costituzionale, declinata in relazione alle norme sanzionatorie».

2.3.- Inconsistenti risulterebbero, d'altra parte, le ragioni addotte dal rimettente a giustificazione della richiesta di un nuovo esame delle questioni.

Ciò sarebbe di tutta evidenza quanto alla ritenuta «differente natura della sanzione che assume rilievo nel caso di specie», dal momento che nella sentenza n. 43 del 2017 non è stata posta affatto in discussione la natura «punitiva» della sanzione amministrativa (pecuniaria) che in quell'occasione veniva in considerazione. Non si comprenderebbe, pertanto, quale rilevanza possa assumere l'ipotizzata maggiore afflittività, rispetto a tale sanzione, del provvedimento di revoca della patente.

Identica conclusione si imporrebbe, peraltro, anche con riguardo agli asseriti mutamenti della giurisprudenza costituzionale successivi alla citata sentenza.

Quanto all'affermazione della sentenza n. 68 del 2017, secondo cui «è [...] da respingere l'idea che l'interprete non possa applicare la CEDU, se non con riferimento ai casi che siano già stati oggetto di puntuali pronunce da parte della Corte di Strasburgo», non si tratterebbe affatto di un novum, ma - come emerge chiaramente dalla motivazione della pronuncia - del semplice richiamo al principio, recepito da lungo tempo nella giurisprudenza della Corte costituzionale, per cui primo interprete della Convenzione è il giudice nazionale.

Anche il riferimento del rimettente alla più recente sentenza n. 63 del 2019, concernente il diverso problema dell'applicabilità alle sanzioni amministrative del principio di retroattività della *lex mitior*, apparirebbe «frutto di un sostanziale equivoco», trattandosi di pronuncia che non coinvolge in nessun modo il tema del giudicato e, dunque, il valore della certezza dei rapporti giuridici ad esso sotteso.

2.4.- Le censure del giudice *a quo* sarebbero, peraltro, infondate anche sotto un ulteriore profilo.

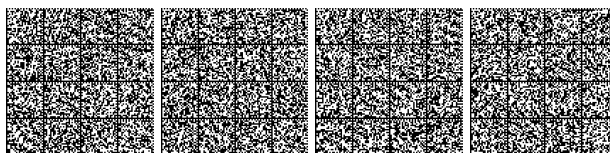
Alla luce delle costanti indicazioni della giurisprudenza penale di legittimità, alla revoca della patente di guida non potrebbe, infatti, attribuirsi natura «punitiva». Essa è stata concepita dal legislatore piuttosto come una misura inibitoria correlata all'avvenuta manifestazione di pericolosità del soggetto autore dell'illecito penale, e dunque essenzialmente quale misura a carattere preventivo, dato che l'inibizione alla guida assicura la collettività dalla possibile reiterazione del comportamento pericoloso.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Milano dubita della legittimità costituzionale dell'art. 30, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), nella parte in cui - nello stabilire che «[q]uando in applicazione della norma dichiarata incostituzionale è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, ne cessano la esecuzione e tutti gli effetti penali» - non estende tale disposizione anche alle «sanzioni amministrative che assumano natura sostanzialmente penale ai sensi della Convenzione EDU».

Ad avviso del rimettente, la norma censurata violerebbe, *in parte qua*, innanzitutto l'art. 136 della Costituzione, in quanto il principio, ivi enunciato, secondo cui la norma dichiarata costituzionalmente illegittima «cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione», imporrebbe di rimuovere tutti i perduranti effetti pregiudizievoli della sanzione amministrativa applicata sulla base di una norma costituzionalmente illegittima, non potendosi considerare il rapporto esaurito, nonostante il giudicato, fin tanto che la sanzione sia in corso di esecuzione.

Sarebbe lesivo, altresì, l'art. 3 Cost., per contrasto con il principio di eguaglianza, giacché, mentre per la sanzione penale la norma censurata consente di eliminare, per quanto possibile, qualsiasi discriminazione tra i soggetti condannati in via definitiva prima della sentenza della Corte costituzionale e quelli «il cui comportamento sia ancora sub



judice», altrettanto non avviene per la sanzione amministrativa: disparità di trattamento che sarebbe irragionevole, posto che le sanzioni amministrative possono comprimere anch'esse diritti di rango costituzionale (come nel caso della revoca della patente di guida, oggetto del giudizio *a quo*), mentre le sanzioni penali possono incidere sulla libertà personale in modo solo "virtuale" (perché eseguite, di fatto, in forma alternativa alla detenzione), ovvero coinvolgere interessi (quale il patrimonio) di rango inferiore a quelli colpiti da talune sanzioni amministrative. Né, d'altra parte, per queste ultime il passaggio in giudicato della sentenza di condanna potrebbe costituire un valido limite all'operatività della declaratoria di illegittimità costituzionale, non potendo l'esigenza di certezza dei rapporti giuridici prevalere, comunque sia, sulla tutela dei diritti costituzionali della persona.

Risulterebbero vulnerati, ancora, gli artt. 35 e 41 Cost., in quanto l'impossibilità di rimuovere la sanzione amministrativa, pur costituzionalmente illegittima, potrebbe comportare - in particolare quando si tratti della revoca della patente di guida - una indebita limitazione del diritto al lavoro e della libertà di iniziativa economica del condannato.

Viene ipotizzato anche il contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, in quanto le sanzioni amministrative che abbiano natura penale agli effetti della Convenzione, secondo i criteri elaborati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, restano soggette al principio di legalità penale, il quale esige che la sanzione abbia una adeguata base legale: base legale che verrebbe meno nel caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma sanzionatoria.

La norma censurata si porrebbe in contrasto, da ultimo, con l'art. 25, secondo comma, Cost., in quanto l'impossibilità di rimodulare la sanzione amministrativa "sostanzialmente penale", inflitta sulla base di una norma espunta dall'ordinamento perché incostituzionale, vulnererebbe il principio di legalità dei reati e delle pene.

2.- I quesiti sottoposti a questa Corte evocano la tematica dei limiti alla cosiddetta retroattività delle sentenze di accoglimento di questioni di legittimità costituzionale. Nella loro analisi, è indispensabile muovere da una preliminare ricognizione del panorama normativo e giurisprudenziale di riferimento.

2.1.- L'art. 30 della legge n. 87 del 1953 enuncia, come è noto, due regole in tema di effetti nel tempo delle pronunce di accoglimento.

La prima, di ordine generale, è quella posta dal terzo comma, per cui, dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione, «[l]e norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione».

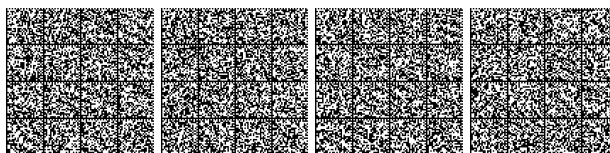
Come questa Corte ha da tempo posto in luce, tale disposizione costituisce fedele traduzione del principio ricavabile dall'art. 136, primo comma, Cost., letto in combinazione con l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale): principio in base al quale le sentenze di accoglimento producono i loro effetti anche sui rapporti sorti precedentemente, purché, però, non definitivamente "chiusi" sul piano giuridico; dunque, con esclusione dei rapporti «esauriti» (sentenze n. 10 del 2015, n. 1 del 2014, n. 3 del 1996, n. 139 del 1984 e n. 127 del 1966; ordinanza n. 135 del 2010), quali, anzitutto, quelli coperti sul piano processuale dal giudicato (sentenze n. 235 del 1989, n. 139 del 1984 e n. 127 del 1966). Soluzione, questa, coerente con l'esigenza di tutela della certezza delle situazioni giuridiche (sentenze n. 10 del 2015 e n. 26 del 1969).

Il quarto comma dell'art. 30 della legge n. 87 del 1953, oggi censurato, pone, tuttavia, una regola specifica e distinta con riguardo alla materia penale, stabilendo che «[q]uando in applicazione della norma dichiarata incostituzionale è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, ne cessano la esecuzione e tutti gli effetti penali».

Come emerge anche dai relativi lavori parlamentari, si tratta di regola suggerita dalle peculiarità della materia considerata e dalla gravità con cui le sanzioni penali incidono sulla libertà personale o su altri interessi fondamentali dell'individuo. In omaggio al favor libertatis e al favor rei, il legislatore ha inteso conferire alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma incriminatrice effetti analoghi a quelli derivanti dal fenomeno dell'abolitio criminis, di cui all'art. 2, secondo comma, del codice penale, ossia la retroattività favorevole illimitata, che implica il travolgimento del giudicato.

La disposizione ha trovato eco e ulteriore sviluppo, sul versante processuale, nell'art. 673 del codice di procedura penale del 1988, ove si prevede che, nel caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma incriminatrice - così come in quello della sua abrogazione -, il giudice dell'esecuzione revoca la sentenza di condanna, dichiarando che il fatto non è previsto della legge come reato, e adotta i provvedimenti conseguenti.

2.2.- Per effetto di una terna di pronunce delle sezioni unite penali della Corte di cassazione (sentenze 24 ottobre 2013-7 maggio 2014, n. 18821; 29 maggio-14 ottobre 2014, n. 42858; 26 febbraio-15 settembre 2015, n. 37107), è venuta, peraltro, a consolidarsi, nella giurisprudenza di legittimità, una interpretazione ampia (in precedenza controversa) dell'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, quanto al tipo di declaratoria di illegittimità costituzionale che infrange il giudicato. Tale attitudine viene, cioè, riconosciuta non solo alla pronuncia che rimuova, in tutto o in parte, la norma incriminatrice, producendo un'abolitio criminis, ma anche a quella che si limiti ad incidere (in senso



mitigativo) sul trattamento sanzionatorio (ad esempio, eliminando una circostanza aggravante o rimodulando la cornice edittale): ipotesi nella quale il condannato in via definitiva può ottenere la sostituzione della pena inflittagli con quella conforme a Costituzione tramite lo strumento dell'incidente di esecuzione, sempre che la pena stessa non sia già stata interamente eseguita.

Tale soluzione ermeneutica poggia sull'affermazione di principio per cui l'istanza di legalità della pena «è un tema che, in fase esecutiva, deve ritenersi costantemente sub iudice [...] non potendosi tollerare che uno Stato democratico di diritto assista inerte all'esecuzione di pene non conformi alla [...] Carta fondamentale». Nel bilanciamento, tale esigenza prevale sul valore, pure di rilievo costituzionale, espresso dal giudicato a presidio di esigenze di certezza e stabilità dei rapporti giuridici (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza n. 18821 del 2014).

Nell'ipotesi considerata non può quindi invocarsi l'avvenuto esaurimento del rapporto: il limite di impermeabilità del giudicato alla sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale della norma applicata è qui costituito piuttosto dalla irreversibilità degli effetti del giudicato stesso, in quanto ormai "consumati", come nel caso di condannato che abbia già scontato integralmente la pena. Per contro, fin quando l'esecuzione della pena è in atto, «gli effetti della norma dichiarata costituzionalmente illegittima sono ancora perduranti e, dunque, possono e devono essere rimossi» (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza n. 42858 del 2014).

Garante della legalità della pena in fase esecutiva è il giudice dell'esecuzione, cui compete, se richiesto ai sensi dell'art. 666 cod. proc. pen., di ricondurre la pena inflitta nei binari della legittimità costituzionale. La base normativa di tale intervento è offerta appunto - secondo le sezioni unite - dall'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953: disposizione alla quale deve riconoscersi un perimetro operativo più esteso rispetto a quello dell'art. 673 cod. proc. pen. (che, nel prevedere la revoca della sentenza di condanna, evoca la sola declaratoria di illegittimità costituzionale che rimuova il reato). Il riferimento generico alla «norma dichiarata incostituzionale», contenuto nella disposizione del 1953, si presterebbe, infatti, a richiamare qualsiasi tipologia di norma penale, comprese, quindi, quelle che incidono sull'entità del trattamento sanzionatorio (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenze n. 37107 del 2015, n. 42858 del 2014 e n. 18821 del 2014).

Si tratta di interpretazione che questa Corte ha avuto modo di qualificare, in più occasioni, come «non implausibile» (sentenze n. 43 del 2017, n. 57 del 2016 e n. 210 del 2013) e che appare, in ogni caso, senz'altro configurabile, allo stato attuale, in termini di diritto vivente.

2.3.- Viene però oggi in rilievo un ulteriore e distinto problema: l'estensione, cioè, del campo applicativo della norma censurata - in nome dello stesso principio - con riguardo al tipo di sanzione attinta dalla declaratoria di illegittimità costituzionale (non solo la sanzione penale, ma anche la sanzione amministrativa qualificabile come penale ai sensi della CEDU).

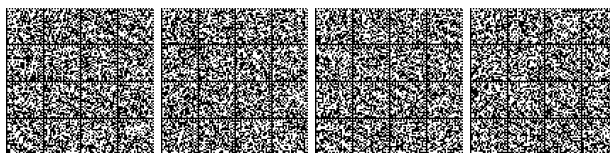
Sul presupposto che tale ulteriore risultato non fosse viceversa conseguibile in via di interpretazione, questa Corte è già stata chiamata in precedenza a verificare se la connessa limitazione della sfera di operatività dell'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 rechi un vulnus agli artt. 3, 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost. (quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 7 CEDU). Ciò, a seguito di un incidente di costituzionalità sollevato nell'ambito di un giudizio di opposizione all'esecuzione di cartelle esattoriali per il pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria, applicata con sentenza irrevocabile sulla base di una norma dichiarata poi costituzionalmente illegittima per eccesso di delega (con conseguente reviviscenza delle più miti sanzioni amministrative previste dalla normativa anteriore).

Con la sentenza n. 43 del 2017 le questioni sono state dichiarate, peraltro, non fondate.

Questa Corte ha osservato che l'attrazione di una sanzione amministrativa nella materia penale in virtù dei "criteri Engel" trascina con sé tutte e soltanto le garanzie previste dalla CEDU, come elaborate dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo: giurisprudenza nella quale non si rinviene l'affermazione di un principio analogo a quello affermato dalla norma censurata (che impedisca, cioè, l'esecuzione di una sanzione sostanzialmente penale inflitta con sentenza irrevocabile sulla base di una norma poi dichiarata incostituzionale). Il legislatore nazionale, dal canto suo, può bene apprestare garanzie ulteriori rispetto a quelle previste dalla Convenzione, riservandole alle sole sanzioni qualificate come penali dall'ordinamento interno.

È vero - si osserva nella citata sentenza - che questa Corte ha «occasionalmente» riferito l'art. 25, secondo comma, Cost. anche a misure diverse dalle pene in senso stretto: ma lo ha fatto limitatamente al «contenuto essenziale» del precetto costituzionale (il principio di irretroattività della norma sfavorevole) e «in riferimento a misure amministrative incidenti su libertà fondamentali che coinvolgono anche i diritti politici del cittadino».

Si è rilevato, infine, che per le sanzioni penali è prevista una fase esecutiva, che - nella ricostruzione operata dalla giurisprudenza di legittimità - vede attribuito al giudice dell'esecuzione il ruolo di garante della legalità della pena: il che non accadeva, invece, per le sanzioni amministrative di cui allora si discuteva, la cui esecuzione obbediva a principi affatto differenti, essendo il relativo giudice investito della sola cognizione del titolo esecutivo.





2.4.- Il problema della sorte delle sanzioni amministrative applicate con sentenza irrevocabile sulla base di disposizioni dichiarate successivamente incostituzionali è stato riportato, tuttavia, all'attenzione degli interpreti dalla vicenda che è alla radice dell'odierno incidente di legittimità costituzionale: vale a dire dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale del meccanismo di applicazione automatica della sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida, nei casi di condanna o di patteggiamento della pena per i reati di omicidio stradale e di lesioni personali stradali gravi o gravissime, previsto dall'art. 222, comma 2, quarto periodo, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come modificato dall'art. 1, comma 6, lettera *b*), numero 1), della legge 23 marzo 2016, n. 41 (Introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali stradali, nonché disposizioni di coordinamento al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274).

Con la sentenza n. 88 del 2019, questa Corte ha ritenuto che tale automatismo sanzionatorio - esteso in modo indiscriminato a tutte le fattispecie di omicidio e lesioni personali stradali (gravi o gravissime), ricorressero o meno le circostanze aggravanti previste dagli artt. 589-*bis* e 590-*bis* cod. pen., che qualificano negativamente i fatti sul piano della colpevolezza e in rapporto alle quali sono previste pene distinte e graduate - vulnerasse i principi di uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità. L'automatica applicazione della revoca della patente poteva giustificarsi, in effetti, solo per le ipotesi più gravi e più severamente punite di cui al secondo e al terzo comma, sia dell'art. 589-*bis*, sia dell'art. 590-*bis* cod. pen. (essersi posti alla guida in stato di ebbrezza alcolica o sotto l'effetto di stupefacenti): sotto tale livello, doveva essere lasciata invece al giudice la possibilità di effettuare una «valutazione individualizzante», sulla base delle circostanze del caso concreto; in particolare, nel senso di consentirgli, «secondo la gravità della condotta del condannato», sia di disporre la sanzione amministrativa della revoca, sia di applicare quella, «meno afflittiva», della sospensione della patente per la durata massima prevista dal secondo e dal terzo periodo del medesimo comma 2 dell'art. 222 cod. strada.

Il citato art. 222, comma 2, quarto periodo, cod. strada è stato dichiarato, pertanto, costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che, in caso di condanna o patteggiamento della pena per i reati dianzi indicati, «il giudice possa disporre, in alternativa alla revoca della patente di guida, la sospensione della stessa ai sensi del secondo e terzo periodo dello stesso comma 2 dell'art. 222 cod. strada allorché non ricorra alcuna delle circostanze aggravanti previste dai rispettivi commi secondo e terzo degli artt. 589-*bis* e 590-*bis* cod. pen.».

2.5.- Di seguito a ciò, numerose persone, la cui patente di guida era stata revocata con sentenza passata in giudicato sulla base della norma dichiarata incostituzionale - e, tra esse, anche il ricorrente nel giudizio *a quo* - si sono rivolte al giudice dell'esecuzione, chiedendogli di “rimodulare” tale sanzione alla luce della pronuncia di questa Corte: ossia, in pratica, di sostituire la revoca della patente con la semplice sospensione.

Ad avviso dell'odierno rimettente, ove si facesse applicazione della sentenza n. 88 del 2019, il ricorrente sarebbe effettivamente meritevole della sostituzione, essendo stato giudicato per un fatto di omicidio stradale semplice, con addebiti di colpa di lieve entità. Tuttavia, l'istanza non potrebbe essere accolta, stante la riferibilità dell'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 alle sole sanzioni penali, in ragione del suo tenore letterale.

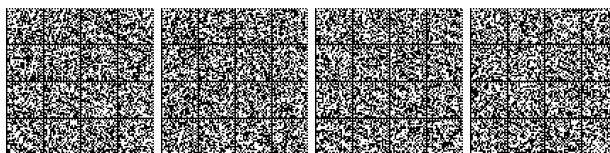
Il giudice *a quo* torna, di conseguenza, ad interrogare questa Corte sulla legittimità costituzionale, *in parte qua*, di tale disposizione con riguardo ad una più ampia platea di parametri, invitandola a rivedere le conclusioni cui era pervenuta nella sentenza n. 43 del 2017, alla luce, sia della particolare natura della sanzione di cui si discute nella specie, sia dei mutamenti della giurisprudenza costituzionale intervenuti dopo la precedente pronuncia.

3.- Ciò posto, e salvo quanto si osserverà più avanti in ordine alla esatta delimitazione del *thema decidendum*, le questioni sollevate appaiono in grado di superare il vaglio preliminare di ammissibilità.

3.1.- Risultano superabili, in particolare, i dubbi legati ad un eventuale difetto di competenza del giudice *a quo* a provvedere, quale giudice dell'esecuzione, anche sulla richiesta di sostituzione della sanzione amministrativa accessoria.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, alla luce del principio di autonomia del giudizio incidentale di legittimità costituzionale rispetto al processo principale, il difetto di competenza del giudice *a quo* - al pari del difetto di giurisdizione - costituisce causa di inammissibilità della questione solo se manifesto, ossia rilevabile *ictu oculi* (tra le altre, sentenza n. 136 del 2008; ordinanze n. 144 del 2011 e n. 134 del 2000).

Nella specie, il rimettente motiva in ordine alla propria competenza, rilevando che, se pure la revoca della patente disposta dal giudice penale necessita, per la sua esecuzione, di un provvedimento del prefetto (art. 224, comma 2, cod. strada), tale provvedimento rappresenta - come rilevato anche da questa Corte nella sentenza n. 88 del 2019 - mero recepimento della statuizione giudiziale. Di conseguenza, il compito di vigilare sulla perdurante rispondenza della sanzione amministrativa al principio di legalità, per tutto il corso della sua esecuzione, non potrebbe spettare se non allo stesso giudice penale: lo stretto nesso di dipendenza del provvedimento amministrativo dal giudicato penale non consentirebbe la revoca del primo senza la parziale caducazione del secondo.



Si tratta di tesi che, di là dai possibili margini di valutazione degli argomenti che la sostengono, appare, comunque sia, non manifestamente implausibile. Essa risulta, peraltro, implicitamente avvalorata dalle sentenze, di cui presto si darà conto, con le quali la Corte di cassazione - pronunciando su ricorsi proposti avverso provvedimenti di giudici dell'esecuzione - ha escluso la possibilità di modificare il giudicato in applicazione della sentenza n. 88 del 2019, ma solo in ragione della ritenuta estraneità della sanzione della revoca della patente al cono applicativo dell'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, senza porre affatto in discussione la competenza del giudice dell'esecuzione a pronunciare sulla relativa istanza.

3.2.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sotto un distinto profilo, connesso al fatto che la sanzione, su cui si controverte nella specie, non potrebbe essere ritenuta - contrariamente a quanto assume il rimettente - ancora in corso di esecuzione: condizione, questa, indispensabile - come si è visto - affinché l'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 possa trovare applicazione, nella lettura più lata patrocinata dalla giurisprudenza di legittimità.

Secondo la difesa dell'interveniente, l'esecuzione della sanzione della revoca della patente si risolverebbe e si esaurirebbe nel provvedimento prefettizio di rimozione del titolo abilitativo alla guida: provvedimento che, nella specie, è già stato adottato. Sarebbe, dunque, impensabile che il giudice dell'esecuzione possa sostituire la revoca della patente con la misura della sospensione - la quale presuppone che l'interessato sia munito di valido titolo di abilitazione alla guida - facendo "rivivere" un titolo che è già stato ormai definitivamente rimosso.

L'eccezione non è fondata.

Come correttamente osserva il giudice *a quo*, al provvedimento di revoca della patente, adottato a seguito della condanna penale, si accompagna un ulteriore effetto: quello, cioè, di precludere il conseguimento di una nuova patente di guida prima del decorso di un determinato periodo di tempo, pari, nei casi ordinari, a cinque anni dalla revoca (art. 222, comma 3-ter, primo periodo, cod. strada); termine che, nella specie, non è ancora spirato.

Sul punto, non coglie nel segno l'obiezione dell'Avvocatura dello Stato, secondo la quale le disposizioni, contenute nei commi 3-bis e 3-ter del citato art. 222 cod. strada, che stabiliscono i termini per il conseguimento di una nuova patente dopo la revoca, riguardano la disciplina amministrativa di settore e restano estranee alla sfera della giurisdizione penale.

La revoca della patente è, infatti, nella sostanza, una sanzione interdittiva della circolazione alla guida dei veicoli a motore. Essa è la risultante di due componenti: la perdita del titolo abilitativo già posseduto (con conseguente necessità di ripetere l'esame di abilitazione alla guida, diversamente che nel caso della sospensione) e l'inibizione al conseguimento di un nuovo titolo prima di un certo tempo. Tanto è vero che l'art. 222, comma 2, ultimo periodo, cod. strada stabilisce espressamente che - di seguito alla comunicazione della sentenza di condanna o di patteggiamento - il prefetto deve emettere, nei confronti dell'interessato, «provvedimento [non soltanto] di revoca della patente [ma anche] di inibizione alla guida sul territorio nazionale, per un periodo corrispondente a quello per il quale si applica la revoca della patente».

Questa componente inibitoria fa pienamente parte del contenuto della sanzione, rappresentandone un aspetto qualificante. Avrebbe poco senso, infatti, revocare la patente al condannato, se questi potesse conseguire una nuova subito dopo: col risultato che la revoca diverrebbe, di fatto, una sanzione più lieve della sospensione (la quale inibisce la guida per tutta la sua durata, pur lasciando il condannato nella titolarità della patente).

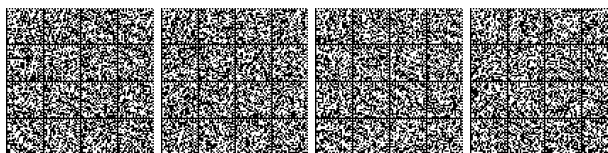
Al contrario, la sospensione è la sanzione più mite, anche (e soprattutto) perché la sua durata è inferiore a quella dell'inibizione al conseguimento di una nuova patente dopo la revoca. L'art. 222, comma 2, secondo e terzo periodo, cod. strada prevede, infatti, solo limiti temporali massimi (quattro anni nel caso di omicidio stradale, due anni nel caso di lesioni personali stradali gravi o gravissime), sotto i quali il giudice può discrezionalmente sospendere la patente anche per periodi di tempo nettamente più contenuti.

È giocoforza, di conseguenza, concludere che, fin quando è pendente il termine per il conseguimento di un nuovo titolo abilitativo, l'esecuzione della sanzione perdura.

4.- Occorre, però, a questo punto, portare l'attenzione sulle premesse ermeneutiche che fondano i quesiti.

4.1.- Come già accennato, il rimettente esclude in modo motivato che la norma censurata si presti a una interpretazione adeguatrice, la quale attragga nel suo ambito applicativo sanzioni amministrative "sostanzialmente penali", quale, in assunto, la revoca della patente. Il tenore letterale della norma, nella parte in cui fa riferimento alla «sentenza irrevocabile di condanna» e ai suoi «effetti penali», lascerebbe, infatti, intendere come essa attenga alle sole «sanzioni formalmente penali e alle statuizioni tipicamente penali».

Il giudice *a quo* ricorda pure come l'estensibilità della norma censurata alle sanzioni amministrative aventi natura penale agli effetti della CEDU fosse stata affermata incidentalmente dalla quinta sezione penale della Corte di cassazione nell'ordinanza 10 novembre 2014-15 gennaio 2015, n. 1782, senza, tuttavia, che tale soluzione venisse recepita da questa Corte nella sentenza n. 43 del 2017.



Ciò è avvenuto, peraltro, in un panorama nel quale la citata pronuncia del giudice di legittimità appariva isolata e in contrasto con una - sia pur remota e altrettanto isolata - decisione della Corte di cassazione civile (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 20 gennaio 1994, n. 458).

4.2.- La situazione appare però ora mutata, per effetto della giurisprudenza formatasi proprio sullo specifico problema oggetto del giudizio *a quo*: quello, cioè, della legittimazione del giudice dell'esecuzione a modificare la statuizione della sentenza irrevocabile di condanna relativa alla revoca della patente, per adeguarla alla sentenza n. 88 del 2019.

La Corte di cassazione si è, infatti, già ripetutamente espressa al riguardo, rilevando come il problema si risolve nello stabilire se la revoca della patente - di là dalla qualificazione nominalistica di «sanzione amministrativa accessoria» - possa essere fatta rientrare, o no, nel novero degli «effetti penali» della condanna, di cui la norma censurata impone la cessazione. A tal fine, la Corte di cassazione ha ritenuto «utilizzabili i noti parametri Engel, tratti dalla sedimentata giurisprudenza di Strasburgo, per cui la sanzione può essere definita penale - al di là del nomen attribuito dal legislatore interno - in rapporto all'analisi concreta delle finalità perseguite e del grado di afflittività, nel senso che lì dove risulti prevalente la finalità punitiva (rispetto a quella preventiva) o lì dove risulti particolarmente elevato il grado di afflittività, la misura in questione va attratta nel cono delle garanzie penalistiche».

Tale affermazione, contenuta in una pronuncia di poco anteriore all'ordinanza di rimessione (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 14 novembre 2019-17 gennaio 2020, n. 1804), e ripresa, testualmente o nella sostanza, in plurime decisioni successive (Corte di cassazione, sezione feriale penale, sentenza 20-24 agosto 2020, n. 24023; sezione prima penale, sentenza 3 marzo-10 giugno 2020, n. 17834; sezione prima penale, sentenza 20 febbraio-9 giugno 2020, n. 17508; sezione prima penale, sentenza 20 febbraio-9 giugno 2020, n. 17506; sezione prima penale, 26 febbraio-30 aprile 2020, n. 13451), equivale al riconoscimento che la norma censurata - già interpretata in modo estensivo dalla giurisprudenza di legittimità, sulla base della *ratio legis*, quanto al tipo di declaratoria di incostituzionalità che incide sul giudicato - si presta a una lettura di analogia fatta anche quanto al novero delle sanzioni attinte dalla declaratoria di incostituzionalità, tale da ricomprendere, in particolare, le sanzioni amministrative con caratteristiche punitive al metro dei «criteri europei».

Senonché, con specifico riguardo alla revoca della patente, la Corte di cassazione ha poi risposto in senso negativo alla domanda che essa stessa si era posta: ha negato, cioè, che - contrariamente a quanto sostiene l'odierno rimettente - la revoca della patente possa ritenersi sanzione di natura sostanzialmente penale sulla base di quei criteri, traendo da ciò la conseguenza che il giudice dell'esecuzione non sarebbe abilitato a sostituirla con la sospensione a modifica del giudicato.

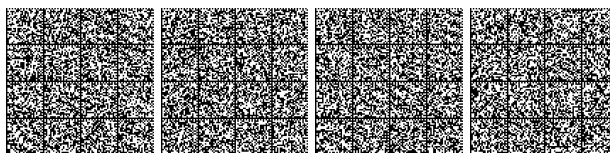
La revoca della patente avrebbe, infatti, una finalità preventiva, e non già repressiva: costituirebbe una misura a tutela della sicurezza della circolazione stradale, inibendo la guida di veicoli a motore a soggetti che, con la loro condotta, si sono dimostrati pericolosi, «con estraneità funzionale agli aspetti meramente afflittivi della pena» (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza n. 1804 del 2020, sulla cui scia tutte le altre sentenze dianzi citate).

L'inibizione è, d'altra parte, circoscritta ad un ambito temporale limitato, decorso il quale è possibile ottenere un nuovo titolo abilitativo alla guida: onde neppure il «grado di afflittività» della sanzione sarebbe tale da giustificare il superamento del dato nominalistico (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza n. 1804 del 2020; in senso analogo, sezione prima penale, sentenza 25 settembre-22 dicembre 2020, n. 37034; sezione feriale penale, n. 24023 del 2020; sezione prima penale, sentenza n. 13451 del 2020).

In sostanza, dunque, la giurisprudenza di legittimità - rovesciando entrambe le premesse interpretative da cui muove il giudice *a quo* - da un lato riconosce, ormai con plurime pronunce, che la norma censurata si presta ad essere applicata anche alle sanzioni amministrative «sostanzialmente penali»; ma dall'altro nega, in modo altrettanto costante, che la revoca della patente abbia una simile natura, e conseguentemente esclude che il giudice dell'esecuzione sia abilitato ad effettuare l'operazione cui il rimettente intenderebbe procedere nel caso di specie.

5.- In questo quadro, i quesiti di costituzionalità vengono a concentrarsi sul trattamento riservato alla specifica sanzione amministrativa accessoria che viene in rilievo nel giudizio *a quo*: sanzione alla quale - di là dal riferimento del dispositivo dell'ordinanza di rimessione all'indistinta platea delle sanzioni amministrative «convenzionalmente penali» - appaiono, in effetti, nella sostanza riferite le censure del rimettente.

Nella motivazione dell'ordinanza, egli afferma, infatti, in modo assai più puntuale, di dubitare della legittimità costituzionale della norma denunciata «nella parte in cui non consente al giudice dell'esecuzione di rideterminare una sanzione amministrativa accessoria - la cui applicazione è demandata al giudice penale, unitamente alle sanzioni penali - oggetto di una declaratoria di illegittimità costituzionale che ne abbia mutato di fatto la disciplina». Locuzione, questa, che richiama dappresso la sanzione prevista dall'art. 222 cod. strada.



Alcune delle censure, d'altra parte, appaiono calibrate avendo specificamente di mira la revoca della patente. Ciò è palese con riguardo alla denunciata violazione degli artt. 35 e 41 Cost., posto che la compressione del diritto al lavoro e della libertà di iniziativa economica non rappresenta certamente un connotato generale delle sanzioni amministrative. Ma altrettanto può dirsi per i riferimenti - operati nel formulare le censure di violazione degli artt. 3 e 136 Cost. - all'attitudine della sanzione amministrativa a colpire diritti fondamentali della persona di rango più elevato rispetto ai beni incisi da talune sanzioni penali (quale il patrimonio).

È significativo, infine, il fatto che tra gli elementi di novità che dovrebbero indurre questa Corte a rivedere la soluzione adottata con la sentenza n. 43 del 2017 il rimettente indichi, anzitutto, la particolare natura della sanzione di cui si discute nel caso di specie.

6.- Così delimitato il *thema decidendum*, questa Corte è dell'avviso che non sia, in realtà, possibile negare che la revoca della patente, disposta dal giudice penale con la sentenza di condanna o di patteggiamento della pena per i reati di cui agli artt. 589-bis e 590-bis cod. pen., abbia connotazioni sostanzialmente punitive (sia pur non disgiunte da finalità di tutela degli interessi coinvolti dalla circolazione dei veicoli a motore, secondo uno schema tipico delle misure sanzionatorie consistenti nell'interdizione di una determinata attività).

Viene in particolare rilievo, al riguardo, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo relativa allo specifico tema. La Corte EDU ha preso più volte posizione, infatti, sulla natura penale, agli effetti della Convenzione, di misure quali il ritiro e la sospensione della patente, o il divieto di condurre veicoli a motore, disposte a seguito dell'accertamento di infrazioni connesse alla circolazione stradale. Da tali pronunce emerge un orientamento sostanzialmente univoco, alla luce del quale - ancorché le misure in discorso siano configurate nel diritto interno come misure amministrative finalizzate a preservare la sicurezza stradale - esse si connotano come di natura convenzionalmente penale quando l'inibizione alla guida si protragga per un lasso di tempo significativo, tanto più, poi, ove la loro applicazione consegua a una condanna penale (Corte EDU, sentenza 4 gennaio 2017, Rivard contro Svizzera; sentenza 17 febbraio 2015, Boman contro Finlandia; decisione 13 dicembre 2005, Nilsson contro Svezia): venendo, in tal caso, le misure stesse ad assumere, per il loro grado di severità, un carattere punitivo e dissuasivo (Corte EDU, sentenza 21 settembre 2006, Maszni contro Romania).

In quest'ottica, si è ritenuto rientrare nella «materia penale» il ritiro della patente per la durata di diciotto mesi (Corte EDU, decisione 13 dicembre 2005, Nilsson contro Svezia): lasso di tempo ben più breve dei cinque anni per i quali si protrae - nella più favorevole delle ipotesi - la revoca della patente disposta ai sensi dell'art. 222 cod. strada.

La Corte di Strasburgo ha ripetutamente qualificato come di natura penale, agli effetti della Convenzione, persino la misura della decurtazione dei punti della patente, in quanto idonea a determinare, alla fine, la perdita del titolo abilitativo alla guida. Al riguardo, i giudici europei hanno posto in evidenza come sia «incontestabile che il diritto di condurre un veicolo a motore si rivela di grande utilità per la vita corrente e l'esercizio di una attività professionale»: di modo che, «anche se la misura è considerata dal diritto interno comune come una misura amministrativa preventiva non appartenente alla materia penale, è giocoforza constatare il suo carattere punitivo e dissuasivo» (Corte EDU, sentenza 5 ottobre 2017, Varadinov contro Bulgaria; sentenza 23 settembre 1998, Malige contro Francia; analogamente, sentenza 6 ottobre 2011, Wagner contro Lussemburgo).

Anche guardando il fenomeno in una prospettiva meramente «interna», non può, peraltro, disconoscersi che ci si trovi al cospetto di una sanzione dalla carica afflittiva particolarmente elevata e dalla spiccata capacità dissuasiva. Non poter condurre veicoli a motore per cinque anni può rappresentare - specie per un soggetto che, come il ricorrente nel giudizio *a quo*, esercita l'attività di autotrasportatore - una sanzione, in concreto, più temibile della stessa pena principale di un anno e sei mesi di reclusione, condizionalmente sospesa, che gli è stata inflitta per il reato commesso.

È significativo, d'altronde, che - avendo riguardo alla misura di identico contenuto prevista dal precedente codice della strada (art. 91, settimo comma, del d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, recante «Testo unico delle norme sulla circolazione stradale»), il quale, però, si asteneva dal qualificarla come «amministrativa» - le sezioni unite della Corte di cassazione non avessero esitato a configurare la revoca (come pure la sospensione) della patente disposta dal giudice penale quale «pena accessoria», analoga all'interdizione o sospensione dall'esercizio di una professione o di un'arte (tipiche pene accessorie disciplinate dagli artt. 30, 31 e 35 cod. pen.), rilevando come essa, «comprimendo con inevitabile danno economico la libertà di circolazione - tanto sentita da questa società - e reprimendo nella maniera più acconcia lo scorretto esercizio di essa», costituisse «mezzo di prevenzione speciale idoneo ed efficace, più della stessa pena principale, cui aggiunge forza intimidatrice» (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 19 dicembre 1990-12 febbraio 1991, n. 2246).

7.- In quest'ottica, si deve ritenere che l'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 - in quanto interpretato, come vuole la consolidata giurisprudenza di legittimità, nel senso di escluderne l'applicabilità in relazione alla sanzione amministrativa considerata - venga a porsi in contrasto con l'art. 3 Cost.



Come già ricordato, nella sentenza n. 43 del 2017 questa Corte ha ritenuto che l'inapplicabilità della norma censurata alle sanzioni amministrative "convenzionalmente penali" non violasse nemmeno tale parametro, stante la facoltà del legislatore nazionale di apprestare garanzie ulteriori rispetto a quelle prefigurate dalla CEDU, riservandole alle sole sanzioni "formalmente penali" per l'ordinamento interno. E sebbene - si era rilevato - la giurisprudenza costituzionale avesse «occasionalmente» esteso alle sanzioni amministrative l'art. 25, secondo comma, Cost., il fenomeno era rimasto però circoscritto al nucleo essenziale del precetto costituzionale (il divieto di retroattività in malam partem) e a misure incidenti su libertà fondamentali che coinvolgono anche i diritti politici del cittadino. Per le sanzioni amministrative - diversamente che per quelle penali - non è, d'altra parte, prevista una fase esecutiva che attribuisca al giudice dell'esecuzione il ruolo di garante della legalità della misura.

Successivamente alla sentenza n. 43 del 2017, il processo di assimilazione delle sanzioni amministrative "punitive" alle sanzioni penali, quanto a garanzie costituzionali, ha però conosciuto nuovi e rilevanti sviluppi, tali da rendere non più attuali le affermazioni contenute in tale pronuncia.

Superando precedenti decisioni di segno contrario, questa Corte ha ormai esteso alle sanzioni amministrative a carattere punitivo - in quanto tali (indipendentemente, cioè, dalla caratura dei beni incisi) - larga parte dello "statuto costituzionale" sostanziale delle sanzioni penali: sia quello basato sull'art. 25 Cost. - irretroattività della norma sfavorevole (sentenze n. 96 del 2020, n. 223 del 2018 e n. 68 del 2017; nonché, a livello argomentativo, sentenze n. 112 del 2019 e n. 121 del 2018; ordinanza n. 117 del 2019), determinatezza dell'illecito e delle sanzioni (sentenze n. 134 del 2019 e n. 121 del 2018) - sia quello basato su altri parametri, e in particolare sull'art. 3 Cost. - retroattività della *lex mitior* (sentenza n. 63 del 2019), proporzionalità della sanzione alla gravità del fatto (sentenza n. 112 del 2019) -.

Di rilievo, agli odierni fini, appare soprattutto la sentenza n. 63 del 2019, con cui questa Corte ha esteso alle sanzioni amministrative "punitive" il principio di retroattività della *lex mitior*, ritenendo tale operazione «conforme alla logica sottesa alla giurisprudenza costituzionale sviluppatasi, sulla base dell'art. 3 Cost., in ordine alle sanzioni propriamente penali», la quale ««[...] impone, in linea di massima, di equiparare il trattamento sanzionatorio dei medesimi fatti, a prescindere dalla circostanza che essi siano stati commessi prima o dopo l'entrata in vigore della norma che ha disposto l'abolitio criminis o la modifica mitigatrice» (sentenza n. 394 del 2006)». Laddove, infatti, «la sanzione amministrativa abbia natura "punitiva", di regola non vi sarà ragione per continuare ad applicar[la] [...], qualora il fatto sia successivamente considerato non più illecito; né per continuare ad applicarla in una misura considerata ormai eccessiva (e per ciò stesso sproporzionata) rispetto al mutato apprezzamento della gravità dell'illecito da parte dell'ordinamento. E ciò salvo che sussistano ragioni cogenti di tutela di controinteressi di rango costituzionale, tali da resistere al medesimo "vaglio positivo di ragionevolezza", al cui metro debbono essere in linea generale valutate le deroghe al principio di retroattività *in mitius* nella materia penale» (sentenza n. 63 del 2019).

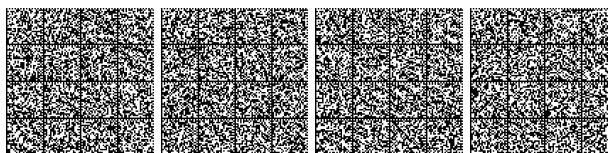
Ma, se così è, a maggior ragione va escluso - come per le sanzioni penali - che taluno debba continuare a scontare una sanzione amministrativa "punitiva" inflittagli in base a una norma dichiarata costituzionalmente illegittima: dunque, non già oggetto di semplice "ripensamento" da parte del legislatore, ma affetta addirittura da un vizio genetico, il cui accertamento impone, senza possibili eccezioni, di lasciare immune da sanzione, o di sanzionare in modo più lieve, chiunque dopo di esso commetta il medesimo fatto.

Al riguardo, non coglie nel segno l'obiezione dell'Avvocatura dello Stato, secondo cui la sentenza n. 63 del 2019 non sarebbe, in realtà, pertinente, non essendosi in alcun modo occupata del tema del giudicato.

Il principio di legalità costituzionale della pena, cui si riconnette la norma oggi censurata, è "più forte" di quello di retroattività *in mitius*, il quale, nel caso di successione di leggi modificative, incontra, di regola, in base alla normativa codicistica, il limite della definitività della pronuncia di condanna (art. 2, quarto comma, cod. pen.). Alla luce del diritto vivente formatosi in sede di interpretazione dell'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 - come si è visto (*supra*, punto 2.2. del Considerato in diritto) - tale limite non opera invece nel caso di declaratoria di illegittimità costituzionale che rimoduli il trattamento sanzionatorio della fattispecie: l'esigenza che la pena risulti conforme a Costituzione lungo tutto il corso della sua esecuzione prevale sulle esigenze di certezza e stabilità dei rapporti giuridici, a cui presidio è posto l'istituto del giudicato.

L'esito del bilanciamento tra i contrapposti valori non può, peraltro, ribaltarsi per le sanzioni amministrative a connotazione punitiva, particolarmente quando si tratti di sanzione quale la revoca della patente di guida.

A questo proposito, viene in risalto la più recente giurisprudenza di questa Corte sulla cosiddetta "successione impropria" tra norme penali e norme sanzionatorie amministrative punitive conseguente agli interventi di depenalizzazione. Essa ha posto adeguatamente in evidenza, ai fini dell'operatività del divieto di retroattività sfavorevole, come un apparato sanzionatorio di natura formalmente amministrativa possa risultare, in concreto, più afflittivo rispetto all'ap-



parato sanzionatorio previsto per i reati (sentenze n. 96 del 2020, n. 223 del 2018 e n. 68 del 2017). Se è vero, infatti, che la sanzione penale «si caratterizza sempre per la sua incidenza, attuale o potenziale, sul bene della libertà personale (la stessa pena pecuniaria potendo essere convertita, in caso di mancata esecuzione, in sanzioni limitative della libertà personale stessa), incidenza che è, invece, sempre esclusa per la sanzione amministrativa»; e se è vero, altresì, «che la pena possiede un connotato speciale di stigmatizzazione, sul piano etico-sociale, del comportamento illecito, che difetta alla sanzione amministrativa», nondimeno, «l'impatto della sanzione amministrativa sui diritti fondamentali della persona non può essere sottovalutato: ed è, anzi, andato crescendo nella legislazione più recente». A rendere maggiormente severo il regime sanzionatorio amministrativo può contribuire, d'altro canto, anche il fatto che la sanzione amministrativa, diversamente dalla pena, resta sottratta a istituti che ne evitano la concreta esecuzione, quale, in specie, la sospensione condizionale (sentenza n. 223 del 2018).

Con riguardo all'ipotesi che qui interessa, non appare, in effetti, costituzionalmente tollerabile che taluno debba rimanere soggetto per cinque anni, anziché per un periodo di tempo nettamente minore, ad una sanzione inibitoria della guida di veicoli a motore - con tutte le limitazioni che ciò comporta nella vita contemporanea, compresa, nel caso di specie, l'impossibilità di svolgere la propria attività lavorativa - inflittagli sulla base di una norma che, all'indomani del passaggio in giudicato della sentenza di condanna, è stata riconosciuta contrastante con la Costituzione. Ciò, quando invece il condannato a una, anche modesta, pena pecuniaria potrebbe giovare, finché non è eseguita, della sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale che ne mitighi l'importo.

Quanto, infine, all'argomento addotto dalla sentenza n. 43 del 2017, afferente all'assenza, per le sanzioni amministrative, di una fase esecutiva che veda il relativo giudice garante della legalità della pena, tale argomento non vale, comunque sia, nella fattispecie oggi in esame, una volta che si accrediti la competenza del giudice *a quo*.

8.- L'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, va dichiarato, pertanto, costituzionalmente illegittimo, in quanto interpretato nel senso che la disposizione non si applica in relazione alla sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida, disposta con sentenza irrevocabile ai sensi dell'art. 222, comma 2, cod. strada.

Le censure formulate in rapporto agli altri parametri costituzionali restano assorbite.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 30, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), in quanto interpretato nel senso che la disposizione non si applica in relazione alla sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida, disposta con sentenza irrevocabile ai sensi dell'art. 222, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

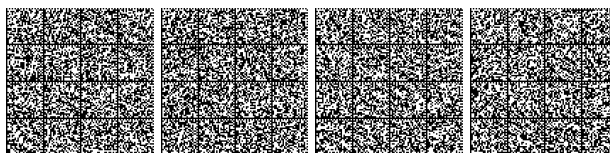
Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 16 aprile 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 69

*Ordinanza 24 marzo - 16 aprile 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Misure cautelari personali - Proscioglimento, per infermità psichica, dell'imputato in stato di custodia cautelare - Revoca della misura - Obbligo per il giudice, secondo il diritto vivente, di sentire il pubblico ministero - Applicazione provvisoria della misura di sicurezza del ricovero in una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) - Subordinazione alla richiesta del pubblico ministero - Durata della misura non inferiore a due anni - Denunciata violazione del diritto alla salute e dei principi, anche convenzionali, di ragionevolezza e di libertà personale - Manifesta inammissibilità delle questioni.**

- Codice di procedura penale, artt. 299, comma 3-*bis*, e 300, comma 2; codice penale, art. 222, primo comma.
- Costituzione, artt. 13, 32 e 117; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 5, paragrafo 1.

## 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

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 299, comma 3-*bis*, 300, comma 2, del codice di procedura penale, e 222, primo comma, del codice penale, promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Cosenza nel procedimento penale a carico di T. P., con ordinanza del 12 febbraio 2020, iscritta al n. 90 del registro ordinanze 2020 pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 2020.

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

udito nella camera di consiglio del 24 marzo 2021 il Giudice relatore Francesco Viganò;

deliberato nella camera di consiglio del 24 marzo 2021.

Ritenuto che con ordinanza del 12 febbraio 2020, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Cosenza ha sollevato - in riferimento agli artt. 13 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 5, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), nonché al «principio di ragionevolezza» - questione di legittimità costituzionale dell'art. 299, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale, nella parte in cui, per come interpretato dal diritto vivente, imporrebbe al giudice di sentire il pubblico ministero anche in caso di perdita di efficacia della misura cautelare personale per intervenuto proscioglimento dell'imputato, ai sensi dell'art. 300, comma 1, cod. proc. pen.;

che il giudice *a quo* censura altresì, per contrasto con l'art. 32, primo comma, Cost., l'art. 300, comma 1 (*recte*: comma 2), cod. proc. pen., nella parte in cui, in caso di proscioglimento dell'imputato in stato di custodia cautelare, subordina - giusta il rinvio all'art. 312 cod. proc. pen. - l'applicazione provvisoria della misura di sicurezza del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario (da eseguirsi oggi in una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza - in seguito: REMS) alla previa richiesta del pubblico ministero;



che il rimettente denuncia infine - sempre per contrasto con l'art. 32 Cost. - l'art. 222, primo comma, del codice penale, nella parte in cui dispone che, in caso di proscioglimento per infermità psichica, la misura di sicurezza del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario (da eseguirsi in una REMS) sia ordinata per un tempo non inferiore a due anni;

che il giudice *a quo* deve vagliare una richiesta del pubblico ministero di revoca della misura di sicurezza del ricovero in una REMS, applicata in via provvisoria dallo stesso rimettente - ai sensi degli artt. 300, comma 2, e 312 cod. proc. pen. - nei confronti di un imputato già sottoposto a misura cautelare, contestualmente alla sentenza con cui, in esito a giudizio abbreviato, lo aveva prosciolto per infermità di mente;

che, secondo quanto esposto dal rimettente, la richiesta del pubblico ministero è fondata sulla dedotta nullità del provvedimento di applicazione provvisoria della misura di sicurezza, per essere stato lo stesso adottato in difetto di richiesta della pubblica accusa;

che, secondo il giudice *a quo*, la richiesta del pubblico ministero dovrebbe essere accolta, dal momento che, secondo il diritto vivente (sono citate le sentenze della Corte di cassazione, sezione sesta penale, 10 ottobre-5 dicembre 1995, n. 3472; sezione quinta penale, 28 novembre 1997-22 gennaio 1998, n. 5452; sezione seconda penale, 18 marzo-28 ottobre 1998, n. 1962; sezione seconda penale, 27 settembre-27 ottobre 2005, n. 39495; sezione seconda penale, 18 maggio-7 giugno 2006, n. 19549; sezione sesta penale, 24 settembre-6 ottobre 2008, n. 38138; sezione prima penale, 11 novembre-5 dicembre 2008, n. 45313), la declaratoria di perdita di efficacia della misura cautelare per proscioglimento dell'imputato, a norma dell'art. 300, comma 1, cod. proc. pen., non avrebbe potuto essere adottata in difetto del previo parere del pubblico ministero, richiesto dall'art. 299, comma 3-bis, del medesimo codice;

che, tuttavia, l'obbligo di acquisire tale parere prima di dichiarare la perdita di efficacia della misura cautelare applicata all'imputato prosciolto si porrebbe in contrasto sia con l'art. 13 Cost., in quanto «l'eventuale ultrattività del titolo cautelare non poggerrebbe su gravi indizi di colpevolezza radicalmente esclusi dall'accertato proscioglimento dell'imputato», sia con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 5, paragrafo 1, CEDU, poiché la privazione della libertà personale dell'imputato avverrebbe qui al di fuori delle ipotesi consentite dalla disposizione convenzionale;

che sarebbe altresì vulnerato il canone di ragionevolezza, atteso che: *a)* l'imposizione del previo parere del pubblico ministero produrrebbe un inammissibile effetto di limitazione o differimento degli effetti della decisione giudiziale; *b)* non sarebbe possibile acquisire tale parere prima della decisione sulla responsabilità penale dell'imputato, della quale non si potrebbe prevedere l'esito; *c)* ove la declaratoria di immediata perdita di efficacia della misura cautelare dovesse essere posticipata rispetto al proscioglimento per consentire l'acquisizione del parere del pubblico ministero, l'imputato rimarrebbe sottoposto, ancorché per un breve lasso di tempo, a una misura restrittiva della libertà personale priva di giustificazione;

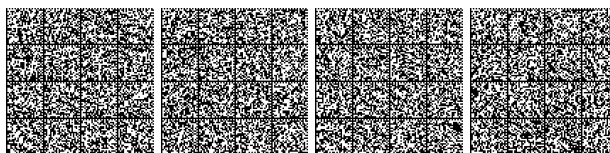
che - prosegue il rimettente - la richiesta di revoca dell'applicazione provvisoria del ricovero in una REMS dovrebbe essere accolta, anche sotto il distinto profilo che la misura di sicurezza non avrebbe potuto essere ordinata in difetto di richiesta della pubblica accusa, secondo il disposto degli artt. 300, comma 2, e 312, cod. proc. pen.;

che, tuttavia, l'art. 300, comma 2, cod. proc. pen., «ove interpretato nel senso che [...] contenga un richiamo integrale alle disposizioni di cui all'art. 312 dello stesso codice» - e pertanto consenta l'applicazione provvisoria della misura di sicurezza del ricovero in una REMS all'imputato prosciolto per infermità mentale solo su richiesta del pubblico ministero - si porrebbe in contrasto con l'art. 32, primo comma, Cost.;

che, secondo la giurisprudenza costituzionale (è citata la sentenza n. 253 del 2003), la misura di sicurezza del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario (oggi, in una REMS) ha un contenuto essenzialmente terapeutico, sicché subordinarne l'applicazione alla richiesta del pubblico ministero - il quale invece, avendo chiesto la condanna dell'imputato, lo riterrebbe capace di intendere e di volere - violerebbe «il diritto alla cura della salute dell'imputato affetto da grave infermità mentale»;

che tale vulnus si produrrebbe «sia nel caso che si pervenga - sulla scorta della mancanza di richiesta del pubblico ministero [in ordine] all'applicazione della misura di sicurezza - alla eventuale ultrattività della misura custodiale sino alla definitività della sentenza (cioè che garantirebbe le esigenze di tutela della collettività ma a costo di privare il malato psichico del diritto alle cure adeguate alla sua malattia); sia nel caso che, in assenza della suddetta richiesta, venga dichiarata la mera perdita di efficacia della misura custodiale (e ciò anche in disparte dal fatto che in tale eventualità verrebbe meno qualsivoglia misura a tutela della collettività rispetto ai pericoli collegati alla prognosi di "pericolosità sociale" dell'incapace)»;

che - osserva infine il rimettente - a dispetto dell'entrata in vigore dell'art. 3-ter del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211 (Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri), convertito, con modificazioni, nella legge 17 febbraio 2012, n. 9, che dispone il superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari a favore delle REMS, l'art. 222, primo comma, cod. pen., tuttora in vigore, prescrive che, nel caso di proscioglimento per infermità psichica, è sempre ordinato il ricovero dell'imputato in un ospedale psichiatrico giudiziario per un tempo non inferiore a due anni, salvo che si tratti di contravvenzioni o di delitti colposi o di altri delitti per i quali la legge stabilisce la pena pecuniaria o la reclusione per un tempo non superiore nel massimo a due anni (ipotesi in specie non ricorrente);





che il censurato art. 222, primo comma, cod. pen. «imporrebbe al giudice, in luogo di ordinare “immediatamente” la misura di sicurezza in una c.d. REMS, ai sensi dell’art. 312 cod. proc. pen., di [applicare], in via definitiva, la misura del ricovero in una REMS per la durata non inferiore a due anni: misura la cui effettiva applicazione, rimarrebbe, tuttavia, sospesa sino alla irrevocabilità della sentenza di proscioglimento»;

che la previsione di una durata minima biennale della misura si porrebbe in contrasto con l’art. 32 Cost., in quanto la misura di sicurezza disposta nei confronti di un soggetto infermo di mente non dovrebbe avere un contenuto punitivo e dovrebbe essere applicata solo «per il tempo strettamente necessario a contemperare le esigenze di cura del paziente con quelle di tutela della collettività - corrispondente al lasso di tempo nel corso del quale il destinatario può essere considerato “socialmente pericoloso”», sicché nessun automatismo dovrebbe guidare il giudice nella determinazione del tempo necessario ad assicurare tali finalità (è citata la sentenza n. 139 del 1982 di questa Corte);

che dovrebbe dunque ritenersi «superata» la distinzione tra applicazione provvisoria e definitiva delle misure di sicurezza, e possibile per il giudice applicare, ai sensi dell’art. 300, comma 2, cod. proc. pen., anche in difetto di richiesta del pubblico ministero, una misura di sicurezza di durata non determinata, la cui esecuzione possa cessare non appena scemi la pericolosità sociale dell’infermo di mente;

che le questioni di legittimità costituzionale sarebbero rilevanti, in quanto inciderebbero sulla possibilità, per il giudice, di disporre la revoca della misura di sicurezza applicata con effetto immediato nella sentenza di proscioglimento; revoca che comporterebbe la permanenza dell’imputato in stato di custodia cautelare fino al momento dell’irrevocabilità della sentenza di proscioglimento;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o manifestamente infondate;

che sarebbero anzitutto inammissibili, per irrilevanza, le censure sollevate in riferimento agli artt. 299, comma 3-bis, cod. proc. pen., e 222, primo comma, cod. pen., in quanto tali disposizioni non dovrebbero essere applicate nel giudizio *a quo*;

che erroneamente il rimettente assumerebbe che l’applicazione della misura di sicurezza abbia comportato una «declaratoria implicita di perdita di efficacia della misura cautelare custodiale in atto» e, viceversa, che la revoca della misura di sicurezza comporterebbe una “reviviscenza” della custodia cautelare;

che una simile ricostruzione si porrebbe in aperto contrasto, da un lato, con il tenore degli artt. 300, comma 1, 532, comma 1, e 306, comma 1, cod. proc. pen., che impongono al giudice, in caso di proscioglimento, la declaratoria di immediata perdita di efficacia della misura cautelare e l’immediata rimessione in libertà dell’imputato; e, dall’altro lato, con l’autonomia strutturale tra misure cautelari e misure di sicurezza, risultante dalla giurisprudenza che nega l’applicabilità dell’art. 299 cod. pen. nel passaggio dall’una all’altra (è citata Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 2 maggio-12 giugno 2019, n. 26080) e che evidenzia la diversità di presupposti dei due istituti (sono citate Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 9 aprile-19 giugno 2014, n. 26589 e la sentenza n. 228 del 1999 di questa Corte).

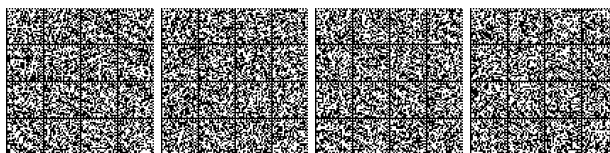
che del pari inammissibile sarebbe la questione relativa agli artt. 300, comma 2, e 312 cod. proc. pen., risolvendosi la censura del rimettente - il quale denuncierebbe «l’ingiustificato “condizionamento” derivante ai poteri del giudice dalla previsione di una necessaria iniziativa del pubblico ministero» - nella sollecitazione di un intervento riservato alla discrezionalità del legislatore;

che, con la sentenza n. 4 del 1992, questa Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’allora vigente art. 291, comma 1-bis, cod. proc. pen., che consentiva al giudice di disporre misure cautelari meno gravi solo se il pubblico ministero non avesse espressamente richiesto di provvedere in ordine alle misure indicate, evidenziando, tra l’altro, la coerenza di tale assetto normativo con «un modello processuale che dichiaratamente mira ad esaltare il ruolo delle parti ed a preservare, correlativamente, la terzietà del giudice»;

che tali principi si attaglierebbero anche al caso di specie, dovendosi ritenere che la necessità della richiesta del pubblico ministero per l’applicazione provvisoria di una misura di sicurezza sia conforme al modello “accusatorio” che costituisce cardine del vigente codice di rito e miri a preservare l’equidistanza del giudice dalle parti;

che, in definitiva, la previsione della richiesta del pubblico ministero quale «presupposto inderogabile sul piano processuale per abilitare il giudice a disporre l’applicazione provvisoria di una misura di sicurezza» (ancora sentenza n. 228 del 1999) costituirebbe una scelta non solo afferente all’ambito di discrezionalità del legislatore ma anche pienamente coerente con «un principio basilare che informa l’intero sistema della procedura penale».

Considerato che, con l’ordinanza di rimessione in epigrafe, il Giudice dell’udienza preliminare del Tribunale ordinario di Cosenza solleva tre distinte questioni di legittimità costituzionale;



che con la prima questione - prospettata in riferimento agli artt. 13 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 5, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), nonché al «principio di ragionevolezza» - il rimettente censura l'art. 299, comma 3-bis, del codice di procedura penale, nella parte in cui, per come interpretato dal diritto vivente, imporrebbe al giudice di sentire il pubblico ministero anche in caso di perdita di efficacia della misura cautelare personale per intervenuto proscioglimento dell'imputato, ai sensi dell'art. 300, comma 1, cod. proc. pen.;

che, rispetto a tale questione, è fondata l'eccezione dell'Avvocatura generale dello Stato di inammissibilità per irrilevanza;

che il rimettente deve infatti decidere sulla richiesta del pubblico ministero di revocare l'applicazione provvisoria del ricovero in una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (in seguito: REMS), disposta dallo stesso giudice a carico di un imputato ai sensi degli artt. 300, comma 2, e 312 cod. proc. pen. contestualmente alla sentenza con la quale, in esito a giudizio abbreviato, lo aveva prosciolto per infermità mentale;

che l'applicazione provvisoria della misura di sicurezza, ex artt. 300, comma 2, e 312 cod. proc. pen., costituisce vicenda distinta - seppur, nel caso di specie, contestuale - rispetto alla declaratoria di perdita di efficacia della custodia cautelare per intervenuto proscioglimento, ai sensi dell'art. 300, comma 1, del medesimo codice;

che di ciò si trae conferma dalla giurisprudenza di legittimità, secondo cui, ove alla revoca di una misura cautelare faccia seguito l'applicazione provvisoria di una misura di sicurezza ex art. 312 cod. proc. pen., deve escludersi che i due provvedimenti integrino un'unica vicenda cautelare, nella quale il secondo si configuri come sostitutivo del primo, ai sensi dell'art. 299 cod. proc. pen., attesa la diversità dei presupposti indiziari e funzionali delle due misure (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 2 maggio-12 giugno 2019, n. 26080);

che la decisione del rimettente in ordine alla richiesta del pubblico ministero di revocare l'applicazione provvisoria della misura di sicurezza non potrebbe comunque provocare il ripristino della precedente custodia cautelare, venuta meno *ex lege* ai sensi dell'art. 300, comma 1, cod. proc. pen. al momento della pronuncia di proscioglimento dell'imputato;

che deve perciò escludersi che il rimettente sia chiamato, nel procedimento *a quo*, a fare nuovamente applicazione dell'art. 300, comma 1, cod. proc. pen., e che si ponga dunque in tale procedimento un problema di applicazione del censurato art. 299, comma 3-bis, cod. proc. pen., il quale prescrive - in via generale - la necessità del parere del pubblico ministero in caso di revoca o sostituzione delle misure cautelari coercitive o interdittive;

che, conseguentemente, la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento a tale norma è *ictu oculi* irrilevante e, per tale ragione, manifestamente inammissibile;

che, con la seconda questione, il rimettente denuncia, per contrasto con l'art. 32, primo comma, Cost., l'art. 300, comma 1 (*recte*, come si evince dalla motivazione: comma 2), cod. proc. pen., nella parte in cui, in caso di proscioglimento dell'imputato in stato di custodia cautelare, subordina - giusta il rinvio all'art. 312 cod. proc. pen. - l'applicazione provvisoria della misura di sicurezza alla previa richiesta del pubblico ministero;

che, ad avviso del giudice *a quo*, posto che la misura di sicurezza del ricovero in una REMS avrebbe un contenuto essenzialmente terapeutico, condizionarne l'applicazione alla richiesta del pubblico ministero violerebbe «il diritto alla cura della salute dell'imputato affetto da grave infermità mentale»;

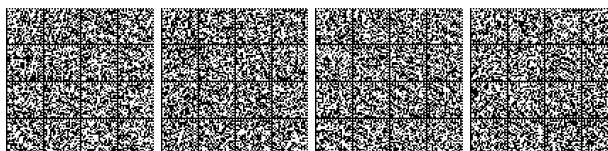
che la questione è in questo caso rilevante, in quanto suscettibile di determinare l'esito della decisione del giudice *a quo*, chiamato a vagliare la richiesta del pubblico ministero di revoca dell'applicazione in via provvisoria del ricovero in una REMS all'imputato prosciolto, proprio perché adottata ex art. 300, comma 2, cod. proc. pen., ma in difetto della previa richiesta della pubblica accusa;

che il rimettente muove dal presupposto interpretativo, in sé non implausibile, secondo cui sarebbe necessaria la richiesta del pubblico ministero anche per l'applicazione provvisoria della misura di sicurezza all'imputato contestualmente prosciolto per vizio di mente, atteso che l'art. 300, comma 2, cod. proc. pen. dispone che «se l'imputato si trova in stato di custodia cautelare e con la sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere è applicata la misura di sicurezza del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario, il giudice provvede a norma dell'articolo 312», e quest'ultima disposizione richiede il parere del pubblico ministero per l'applicazione provvisoria della misura di sicurezza;

che, tuttavia, il parametro costituzionale evocato è inconferente;

che non v'è dubbio, secondo la giurisprudenza di questa Corte, che le REMS siano strutture «a esclusiva gestione sanitaria» (sentenza n. 99 del 2019), e che durante il ricovero debba essere assicurata all'internato ogni più opportuna terapia delle sue patologie psichiche (come già affermato dalla sentenza n. 253 del 2003 in relazione alla generalità delle misure di sicurezza per le persone inferme di mente), con lo scopo ultimo di assicurarne l'obiettivo della risocializzazione (sentenza n. 73 del 2020) attraverso un trattamento individualizzato volto anche al superamento, o al contenimento degli effetti, di tali patologie;

che, cionondimeno, il ricovero nelle REMS è pur sempre la modalità oggi prevista dall'ordinamento per eseguire la misura di sicurezza del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario (art. 3-ter, comma 4, del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, recante «Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento



delle carceri», convertito, con modificazioni, nella legge 17 febbraio 2012, n. 9), ossia di una misura privativa della libertà personale il cui scopo tipico è il contenimento della pericolosità sociale dell'internato in conseguenza della previa commissione di un fatto di reato (art. 202 cod. pen.);

che, conseguentemente, è sfornito di plausibilità l'assunto - implicito nella trama argomentativa del rimettente - di un interesse riconducibile alla sfera di tutela dell'art. 32 Cost., in capo all'imputato prosciolto per vizio di mente, a ottenere non già un trattamento (volontario o obbligatorio) strutturalmente funzionale alla tutela della sua salute mentale ai sensi degli artt. 33 e seguenti della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), bensì l'applicazione della misura di sicurezza del ricovero in una REMS, interesse che sarebbe suscettibile di essere pregiudicato dall'eventuale inerzia del pubblico ministero nel richiedere l'applicazione in via provvisoria della misura;

che l'evidente inconferenza del parametro invocato a supporto della questione ne comporta la manifesta inammissibilità;

che, con la terza questione, il rimettente censura, ancora in riferimento all'art. 32 Cost., l'art. 222, primo comma, del codice penale, nella parte in cui dispone che, in caso di proscioglimento per infermità psichica, la misura di sicurezza del ricovero in una REMS sia ordinata per un tempo non inferiore a due anni;

che anche tale questione all'evidenza difetta di rilevanza, come eccepito dall'Avvocatura generale dello Stato;

che, infatti, nel procedimento *a quo* si discute unicamente dell'applicazione provvisoria della misura di sicurezza, regolata dagli artt. 206 cod. pen., 312 e 313 cod. proc. pen., i quali non prevedono alcuna durata minima di tale applicazione provvisoria;

che, per contro, il censurato art. 222, primo comma, cod. pen. disciplina l'applicazione in via definitiva della misura di sicurezza, della quale non si discute nel procedimento *a quo*;

che, ad ogni buon conto, lo stesso art. 222 cod. proc. pen. deve essere interpretato nel senso che «spetta al giudice [della sorveglianza] il potere di revoca della misura di sicurezza - ove sia accertata la cessazione dello stato di pericolosità - anche prima che sia decorso il tempo corrispondente alla durata minima stabilita dalla legge (sentenza n. 110 del 1974)» (ordinanza n. 287 del 2009);

che, pertanto, anche la terza questione è manifestamente inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 299, comma 3-bis, 300, comma 2, del codice di procedura penale, e 222, primo comma, del codice penale, sollevate - in riferimento complessivamente agli artt. 13, 32 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 5, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), nonché al «principio di ragionevolezza» - dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Cosenza con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

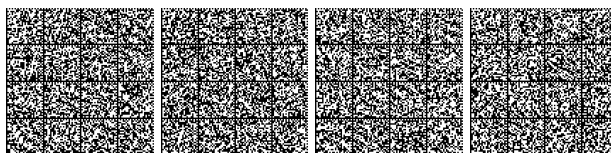
Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 16 aprile 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 70

*Sentenza 9 marzo - 19 aprile 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Modifiche della disciplina statale relativa ai tributi erariali, inclusi i tributi propri derivati - Possibili effetti sulle finanze della Regione autonoma Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e di Bolzano - Procedure di monitoraggio - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Lamentata violazione dell'autonomia finanziaria e del principio di leale collaborazione - Cessazione della materia del contendere.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Rimborsi in denaro per incentivare l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici (cashback) - Costituzione di un apposito fondo ministeriale - Integrazione con le eventuali maggiori entrate derivanti dall'emersione di base imponibile - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Lamentata violazione dell'autonomia finanziaria - Cessazione della materia del contendere.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Cessazione, a decorrere dall'anno 2020, delle misure di contenimento e di riduzione della spesa - Ritenuta esclusione degli enti autonomi territoriali - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Lamentata violazione del principio di ragionevolezza e dell'autonomia finanziaria - Manifesta infondatezza delle questioni.**

- Legge 27 dicembre 2019, n. 160, art. 1, comma 290, secondo periodo, in combinato disposto con i commi da 288 a 290, primo periodo, 548, 602, in combinato disposto con il comma 590, primo periodo.
- Costituzione, artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 119 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

*Giudici :* Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, 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

## SENTENZA

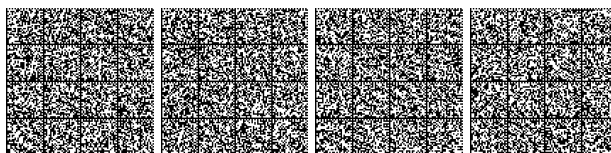
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 290, secondo periodo, in combinato disposto con i commi da 288 a 290, primo periodo; 548; e 602, in combinato disposto con il comma 590, primo periodo, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), promosso dalla Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 27 febbraio-3 marzo 2020, depositato in cancelleria il 6 marzo 2020 e iscritto al n. 36 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2020.

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

udito nella udienza pubblica del 9 marzo 2021 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati Franco Mastragostino e Maria Chiara Lista per la Provincia autonoma di Trento, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020, e l'avvocato dello Stato Emanuele Feola per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 9 marzo 2021.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 27 febbraio-3 marzo 2020 e depositato il 6 marzo 2020 (reg. ric. n. 36 del 2020), la Provincia autonoma di Trento, in persona del presidente *pro tempore*, ha promosso distinte questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, dell'art. 1, commi 290, secondo periodo, in combinato disposto con i commi da 288 a 290, primo periodo; 548; e 602, in combinato disposto con il comma 590, primo periodo, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), in riferimento complessivamente agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 119 - in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) - e 120 della Costituzione - in riferimento, quest'ultimo, al principio di leale collaborazione -, nonché in relazione agli artt. 8, 16, 69, 70, 72, 73, 75, 75-bis, 79, 104 e, comunque, al Titolo VI del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale).

La ricorrente premette che la citata legge di bilancio contiene, al comma 856 dell'art. 1, una clausola di salvaguardia delle autonomie speciali, ai sensi della quale le disposizioni della stessa legge «sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3». Tuttavia, poiché le disposizioni impugnate si riferirebbero espressamente anche alle Province autonome o comunque produrrebbero indirettamente effetti nei loro riguardi, tale clausola non garantirebbe una copertura adeguata alle suddette autonomie speciali.

1.1.- L'impugnato art. 1, comma 548, prevede che «[n]el caso di modifiche della disciplina statale relativa ai tributi erariali, ivi inclusi i tributi propri derivati, che potrebbero produrre effetti sulla finanza della regione Trentino-Alto Adige e delle province autonome di Trento e di Bolzano, sono attivate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, procedure di monitoraggio degli effetti finanziari, al fine di regolare i rapporti finanziari tra lo Stato, la regione e le province autonome di Trento e di Bolzano».

Ad avviso della ricorrente tale norma contrasterebbe con le disposizioni in tema di autonomia finanziaria di cui al Titolo VI dello statuto reg. Trentino-Alto Adige e con le relative norme di attuazione. In particolare, sarebbero violati il d.lgs. n. 268 del 1992, nonché il «principio dell'accordo per la determinazione del livello di concorso agli obiettivi di finanza pubblica sanciti negli artt. 79 e 104 Statuto» e infine il principio di leale collaborazione, di cui all'art. 120 Cost., poiché essa non contempla un'intesa con le Province autonome nel procedimento di emanazione del decreto ministeriale relativo alle procedure di monitoraggio.

Infine, ove la norma impugnata vada interpretata nel senso di escludere la necessità di un accordo per modificare i contenuti e i termini finanziari stabiliti nello statuto di autonomia, sarebbero comunque violati tutti i sopra ricordati parametri statutari e costituzionali, con particolare riguardo, ancora una volta, al principio di leale collaborazione.

1.2.- Dello stesso art. 1 della legge di bilancio per il 2020 è poi impugnato il comma 290, secondo periodo, «in combinato disposto con i commi da 288 a 290, primo periodo».

In base al comma 288, primo periodo, «[a]l fine di incentivare l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici, le persone fisiche maggiorenni residenti nel territorio dello Stato, che, fuori dall'esercizio di attività d'impresa, arte o professione, effettuano abitualmente acquisti con strumenti di pagamento elettronici da soggetti che svolgono attività di vendita di beni e di prestazione di servizi, hanno diritto ad un rimborso in denaro, alle condizioni, nei casi e sulla base dei criteri individuati dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di cui al comma 289». Il successivo comma 290 prevede quindi che «[a]l fine di garantire le risorse finanziarie necessarie per l'attribuzione dei rimborsi e le spese per le attività legate all'attuazione della misura di cui ai commi 288 e 289, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è stanziato su apposito fondo l'importo annuo di euro 3 miliardi per gli anni 2021 e 2022. Il suddetto importo è integrato con le eventuali maggiori entrate derivanti dall'emersione di base imponibile conseguente all'applicazione della predetta misura, come rilevate dalla Commissione istituita ai sensi dell'articolo 10-bis.1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196».

Secondo la ricorrente, in presenza di norme degli statuti di autonomia speciale che stabiliscono compartecipazioni a tributi erariali, le norme statali che disciplinano la destinazione del maggior gettito dei tributi compartecipati dovrebbero essere intese in modo compatibile con i predetti statuti; sul punto richiama le sentenze di questa Corte n. 207 del 2014 e n. 270 del 2017. Le maggiori entrate considerate dalla norma impugnata, infatti, non deriverebbero da maggiorazioni di aliquote di tributi esistenti o dall'istituzione di nuovi tributi, ma sarebbero corrispondenti «al potenziale recupero di tributi evasi (preesistenti)». Pertanto, laddove non si ritenesse applicabile la clausola di salvaguardia contenuta nel comma 856 dell'art. 1 della legge n. 160 del 2019 - soluzione non pacifica -, dovrebbe concludersi per l'illegittimità



costituzionale del secondo periodo del comma 290, in combinato disposto con la restante richiamata disciplina. Questo sistema normativo, sempre secondo la ricorrente, sarebbe infatti in contrasto con gli artt. 69, 70, 72, 73, 75 e 75-bis statuto reg. Trentino-Alto Adige e con le relative norme di attuazione di cui al d.lgs. n. 268 del 1992.

1.3.- Da ultimo, è oggetto di impugnazione il comma 602 dell'art. 1 della legge n. 160 del 2019, «in combinato disposto con il primo periodo del comma 590».

La Provincia autonoma premette che:

- ai sensi della prima norma, «[f]atto salvo quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 57 del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, le disposizioni di cui ai commi da 590 a 600 non si applicano alle regioni, alle province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e ai loro organismi ed enti strumentali come definiti dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nonché ai loro enti strumentali in forma societaria»;

- la seconda, ovvero il comma 590, primo periodo, prevede che: «[a]i fini di una maggiore flessibilità gestionale, di una più efficace realizzazione dei rispettivi obiettivi istituzionali e di un miglioramento dei saldi di finanza pubblica, a decorrere dall'anno 2020, agli enti e agli organismi, anche costituiti in forma societaria, di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ivi comprese le autorità indipendenti, con esclusione degli enti del Servizio sanitario nazionale, cessano di applicarsi le norme in materia di contenimento e di riduzione della spesa di cui all'allegato A annesso alla presente legge».

Infine, la normativa fatta salva dal comma 602 - ovvero l'art. 57, comma 2, del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 2019, n. 157 - dispone che, «[a] decorrere dall'anno 2020, alle regioni, alle Province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e ai loro organismi ed enti strumentali, come definiti dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nonché ai loro enti strumentali in forma societaria cessano di applicarsi» alcune puntuali disposizioni in materia di contenimento e di riduzione della spesa e di obblighi formativi.

La Provincia ricorrente rileva anzitutto che alcune delle norme di contenimento non più applicabili (in forza della previsione da ultimo citata) coinciderebbero con quelle oggetto del comma 590, primo periodo, in quanto inserite anche nel richiamato Allegato A, indicando al riguardo: *a)* il disposto dell'art. 27 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, e *b)* quello dell'art. 6, commi 7, 8, 9, 12 e 13, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122.

La ricorrente prospetta quindi il rischio di un'interpretazione letterale delle norme impugnate, secondo la quale il citato art. 57, comma 2, del d.l. n. 124 del 2019, come convertito, avrebbe abolito tali specifici vincoli alla spesa nell'ambito del riconoscimento della maggiore autonomia finanziaria degli enti autonomi, mentre invece le due norme della legge di bilancio - ossia il «comma 602, per effetto del combinato disposto con il comma 590» - ne prevederebbero la loro perdurante operatività, escludendo gli stessi enti dall'ambito di applicazione del comma 590.

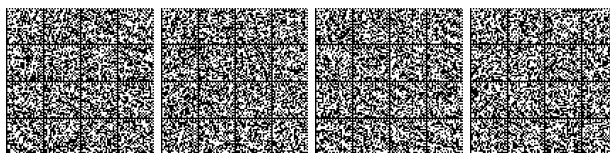
In questa prospettiva la ricorrente sottolinea l'irragionevolezza dell'intervento normativo che, «nell'ambito della stessa manovra», avrebbe riconosciuto maggiore autonomia gestionale alle autonomie territoriali - segnatamente con le previsioni di cui ai commi da 591 a 600 e al comma 610 - ma, al contempo, avrebbe mantenuto in vigore alcuni puntuali vincoli aventi la stessa finalità di quelli aboliti.

In conclusione, sarebbe quindi violato il «principio di ragionevolezza nell'ambito della disciplina del riparto delle attribuzioni rispettive dello Stato e delle Province Autonome ed, in particolare, nella materia dell'ordinamento degli Uffici e del personale, nonché dell'organizzazione (art. 8 St.; art. 16 St.; 117, quarto comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001)».

In subordine, l'applicazione diretta delle disposizioni statali impugnate, in quanto norme di dettaglio nella materia di coordinamento della finanza pubblica, si porrebbe in contrasto con l'autonomia finanziaria garantita, in particolare, dall'art. 79, comma 4, dello statuto di autonomia e con gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

2.- Con atto depositato il 14 aprile 2020 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

2.1.- La difesa statale rileva preliminarmente l'improcedibilità, per sopravvenuta carenza di interesse, del motivo di ricorso concernente il comma 548 dell'art. 1 della legge n. 160 del 2019: tale disposizione è stata infatti abrogata ad opera dell'art. 38-bis, comma 3, lettera *d)*, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8.



2.2.- Ad avviso dell'Avvocatura, inoltre, il motivo di impugnazione del comma 290, secondo periodo, sarebbe inammissibile anzitutto perché formulato in modo generico. La Provincia avrebbe infatti omissivo di precisare quali specifiche «maggiori entrate» previste da tale norma potrebbero costituire proventi da tributi da attribuirle in forza delle norme statutarie - peraltro non individuate - e in ipotesi «distratte» a favore dello Stato.

La censura sarebbe inammissibile anche per l'insufficienza della motivazione e l'incompleta ricostruzione del quadro normativo con riferimento alla clausola di salvaguardia contenuta nella legge di bilancio all'art. 1, comma 856, e alla funzione da questa assolta.

Nel merito, essendo in ogni caso errato il presupposto interpretativo da cui muove la ricorrente, la questione sarebbe comunque non fondata.

2.3.- Quanto all'ultimo motivo di impugnazione, la difesa dello Stato ricostruisce la complessiva disciplina introdotta dai commi da 590 a 602 dell'art. 1 della legge n. 160 del 2019, sottolineando che l'evidente *ratio* dell'intervento sarebbe quella di semplificare il quadro normativo vigente in materia di razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica delle amministrazioni non territoriali, sostituendo alle numerose ed eterogenee disposizioni stratificatesi nel tempo una più organica disciplina.

Ad avviso dell'Avvocatura, il comma 602 avrebbe disposto l'espressa esclusione delle Regioni, delle Province autonome, degli enti locali e dei relativi organismi ed enti strumentali, dall'ambito di applicazione delle norme in esame per il semplice motivo che con riferimento a tali soggetti, il legislatore statale era già intervenuto con la disciplina recata dall'art. 57, comma 2, del d.l. n. 124 del 2019, come convertito; disciplina espressamente fatta salva dall'impugnato comma 602.

2.4.- Il quadro normativo così illustrato porta l'Avvocatura a eccepire l'evidente inammissibilità del motivo di ricorso, formulato non solo in modo perplessivo, dubitativo e con «assoluta indeterminatezza del suo oggetto», ma anche senza un'efficace indicazione delle ragioni a sostegno delle violazioni addotte.

2.5.- Nel merito, il motivo sarebbe comunque infondato perché il descritto contesto normativo sarebbe stato interpretato dalla Provincia autonoma in modo errato e parcellizzato.

L'approccio della ricorrente, infatti, trascurerebbe di considerare che l'intervento normativo in esame costituisce un corpo normativo unitario e omogeneo diretto alle sole amministrazioni non territoriali.

La scelta compiuta dal legislatore statale con il richiamato comma 602 non sarebbe pertanto irragionevole e, soprattutto, non darebbe luogo ad alcun trattamento deteriore delle autonomie speciali.

2.6.- Quanto alla prospettazione del motivo articolata in via subordinata, l'Avvocatura ne eccepisce l'inammissibilità per l'estrema genericità, avendo la ricorrente soltanto citato le disposizioni violate, senza indicare le ragioni per cui la norma impugnata vi si porrebbe in contrasto.

Le censure sarebbero comunque infondate per quanto già indicato.

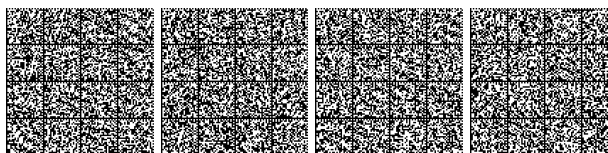
3.- Con istanza depositata il 2 luglio 2020, la difesa della Provincia autonoma di Trento ha dato atto della cessazione della materia del contendere - chiedendone la declaratoria - delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 548, della legge n. 160 del 2019, a seguito dell'abrogazione di questa disposizione da parte dell'art. 38-*bis*, comma 3, lettera *d*), del d.l. n. 162 del 2019, come convertito.

4.- Entrambe le parti hanno depositato memoria in prossimità dell'udienza.

4.1.- La Provincia ricorrente, in particolare, riconosce che la disposizione da essa impugnata, contenuta nel secondo periodo del comma 290 dell'art. 1 della legge n. 160 del 2019, risulta abrogata dall'art. 1, comma 1097, lettera *b*), della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), in quanto nel testo attualmente in vigore dello stesso comma 290 «[n]ulla si dice più sulla concorrenza», a copertura del fondo statale ivi menzionato, delle eventuali maggiori entrate derivanti dall'emersione di base imponibile conseguente all'applicazione della misura introdotta dal correlato comma 288; sicché, afferma la ricorrente, «a decorrere dal 1 gennaio 2021 la disposizione impugnata non è più in vigore».

Tuttavia, ritiene che sopravviva l'interesse della Provincia autonoma al mantenimento di una pronuncia di questa Corte. Al riguardo, la difesa della ricorrente ricorda che la previsione delle misure premiali contenuta nei commi da 288 a 290 dell'art. 1 della legge n. 160 del 2019 non era immediatamente applicabile, occorrendo l'emanazione di un apposito regolamento attuativo, adottato poi con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 24 novembre 2020, n. 156 (Regolamento recante condizioni e criteri per l'attribuzione delle misure premiali per l'utilizzo degli strumenti di pagamento elettronici) ed entrato in vigore il successivo 28 novembre 2020.

Il citato regolamento conterrebbe, all'art. 11, comma 1, ultimo periodo, un riferimento all'eventualità di integrare la disponibilità finanziaria del fondo costituito dalla legge n. 160 del 2019 «con le eventuali maggiori entrate derivanti dall'emersione di base imponibile conseguente all'applicazione del programma, come rilevate dalla commissione di cui all'articolo 10-



*bis*.1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196». Secondo la difesa provinciale, se da un lato questa disposizione dovrebbe ormai «essere allineata alla legislazione sopravvenuta o, ritenuta, comunque, abrogata, in base al principio gerarchico di rapporto fra fonti primarie e secondarie»; tuttavia, dall'altro, rimarrebbe fermo che «la predetta normativa ha trovato applicazione nel corso del 2020» poiché sia la norma legislativa che il regolamento avrebbero «avuto vigenza per un mese».

In conclusione, la ricorrente ritiene quindi di non avere «elementi per escludere che si siano prodotti gli effetti che essa ha inteso contrastare con il ricorso».

4.2.- Nella propria memoria, l'Avvocatura segnala, invece, che lo *ius superveniens* di cui all'art. 1, comma 1097, lettera *b*), della legge n. 178 del 2020 farebbe risultare completamente superato il motivo di ricorso relativo al secondo periodo del comma 290 impugnato, «dato che l'abrogazione del medesimo comporta l'inammissibilità della censura per sopravvenuta carenza del suo oggetto».

5.- Nell'udienza, la difesa della Provincia autonoma di Trento ha confermato di ritenere cessata la materia del contendere solo e unicamente delle questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto il comma 548 dell'art. 1 della legge n. 160 del 2019.

L'Avvocatura, ai fini delle valutazioni sull'eventuale cessazione della materia del contendere delle questioni promosse nei confronti del comma 290, secondo periodo, del medesimo art. 1 della legge n. 160 del 2019, ha però evidenziato che l'attuazione di questa norma avrebbe richiesto anche la certificazione delle eventuali maggiori entrate derivanti dall'emersione di base imponibile conseguente all'applicazione sperimentale della predetta misura nel mese di dicembre 2020. A quest'ultimo riguardo, ha aggiunto la difesa statale, non risulta che la commissione prevista dalla norma impugnata abbia certificato tali maggiori entrate che, in ipotesi, avrebbero integrato il fondo statale.

### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso in epigrafe (reg. ric. n. 36 del 2020), la Provincia autonoma di Trento ha promosso questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), fra cui quelle recate dai commi 290, secondo periodo, in combinato disposto con i commi da 288 a 290, primo periodo; 548; e 602, in combinato disposto con il comma 590, primo periodo, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 119 - in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) - e 120 della Costituzione - in riferimento, quest'ultimo, al principio di leale collaborazione -, nonché in relazione agli artt. 8, 16, 69, 70, 72, 73, 75, 75-*bis*, 79, 104 e, comunque, al Titolo VI del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale).

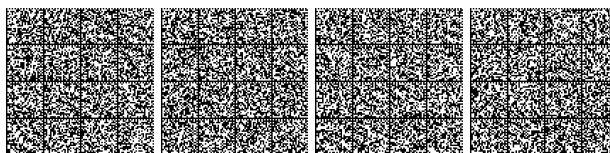
2.- Resta riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con lo stesso ricorso.

3.- La prima disposizione impugnata - l'art. 1, comma 548, della legge n. 160 del 2019 - prevede che «[n]el caso di modifiche della disciplina statale relativa ai tributi erariali, ivi inclusi i tributi propri derivati, che potrebbero produrre effetti sulla finanza della regione Trentino-Alto Adige e delle province autonome di Trento e di Bolzano, sono attivate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, procedure di monitoraggio degli effetti finanziari, al fine di regolare i rapporti finanziari tra lo Stato, la regione e le province autonome di Trento e di Bolzano».

Ad avviso della ricorrente tale norma contrasterebbe con i «parametri statuari dell'autonomia finanziaria di cui al Titolo VI» dello statuto reg. Trentino-Alto Adige e con le relative norme di attuazione. In particolare, sarebbero violati il d.lgs. n. 268 del 1992, nonché il «principio dell'accordo per la determinazione del livello di concorso agli obiettivi di finanza pubblica sanciti negli artt. 79 e 104 Statuto» e infine il principio di leale collaborazione, di cui all'art. 120 Cost.

In subordine, ove la disposizione impugnata vada interpretata nel senso di escludere la necessità di un accordo per modificare i contenuti e i termini finanziari stabiliti nello statuto di autonomia, sarebbero comunque violati i sopra ricordati parametri statuari e costituzionali, con particolare riguardo, ancora una volta, al principio di leale collaborazione.

3.1.- A decorrere dal 1° marzo 2020, e quindi successivamente alla proposizione del ricorso, la norma impugnata è stata abrogata dall'art. 38-*bis*, comma 3, lettera *d*), del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8.





Per effetto dello *ius superveniens*, l'Avvocatura generale ha rilevato l'improcedibilità del motivo di ricorso concernente l'art. 1, comma 548, della legge n. 160 del 2019, per sopravvenuta carenza di interesse, mentre la difesa della Provincia ricorrente ha chiesto, con istanza appositamente depositata, la declaratoria della cessazione della materia del contendere delle questioni di legittimità costituzionale della norma citata.

L'abrogazione della norma impugnata, intervenuta nel corso del giudizio, è senza dubbio soddisfacente delle ragioni avanzate con il ricorso, così come l'assai breve periodo di vigenza della norma impugnata, insieme al contenuto di questa e alla convergente posizione manifestata dalle parti, depongono nel senso che la stessa non ha trovato medio tempore applicazione (da ultimo, sentenze n. 7 del 2021 e n. 200 del 2020).

Va, pertanto, dichiarata cessata la materia del contendere delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 548, della legge n. 160 del 2019.

4.- È poi impugnato il comma 290, secondo periodo, dello stesso art. 1 della legge di bilancio per il 2020, «in combinato disposto con i commi da 288 a 290, primo periodo».

In base al comma 288, «[a] fine di incentivare l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici, le persone fisiche maggiorenni residenti nel territorio dello Stato, che, fuori dall'esercizio di attività d'impresa, arte o professione, effettuano abitualmente acquisti con strumenti di pagamento elettronici da soggetti che svolgono attività di vendita di beni e di prestazione di servizi, hanno diritto ad un rimborso in denaro, alle condizioni, nei casi e sulla base dei criteri individuati dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di cui al comma 289».

Il successivo comma 290 prevede quindi che «[a] fine di garantire le risorse finanziarie necessarie per l'attribuzione dei rimborsi e le spese per le attività legate all'attuazione della misura di cui ai commi 288 e 289, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è stanziato su apposito fondo l'importo annuo di euro 3 miliardi per gli anni 2021 e 2022. Il suddetto importo è integrato con le eventuali maggiori entrate derivanti dall'emersione di base imponibile conseguente all'applicazione della predetta misura, come rilevate dalla Commissione istituita ai sensi dell'articolo 10-bis.1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196». Alla stessa Commissione, organo tecnico del richiamato ministero, quest'ultima disposizione affida la predisposizione della «Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva».

La censura della ricorrente si appunta, in particolare, sulle modalità d'integrazione del fondo statale costituito per l'attribuzione della misura premiale per l'utilizzo degli strumenti di pagamento elettronici, definita anche «rimborso cashback», in base alla quale tutte le maggiori entrate conseguenti all'emersione di base imponibile, ivi comprese quelle raccolte sul territorio della Provincia autonoma, confluiscono nel suddetto fondo per essere destinate a incrementare i rimborsi agli utilizzatori della moneta elettronica.

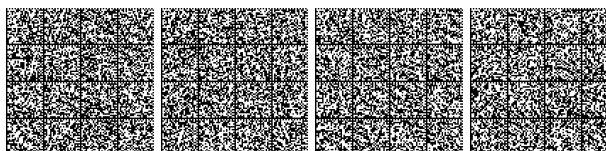
Rispetto a tale sistema normativo, che si sviluppa interamente sul piano del rapporto verticale tra lo Stato - che è l'unico soggetto che ha attivato, finanziandolo, il tentativo di emersione dell'evasione fiscale - e le persone fisiche che utilizzano la moneta elettronica, la ricorrente lamenta la violazione degli artt. 69, 70, 72, 73, 75 e 75-bis dello statuto reg. Trentino-Alto Adige e delle relative norme di attuazione di cui al d.lgs. n. 268 del 1992, che determinano, fra l'altro, la devoluzione alle Province autonome di determinate quote di gettito dei tributi erariali e l'attribuzione alle stesse di tributi propri.

Ciò in forza della pretesa per cui tutte le maggiori entrate raccolte sul territorio della Provincia autonoma e derivanti dal «potenziale recupero di tributi evasi (preesistenti)», dovrebbero essere sempre e comunque assegnate alla Provincia autonoma, a prescindere dal meccanismo che le genera, dal loro ammontare, dalle responsabilità dello Stato in ordine al debito pubblico e dalla stessa necessità di finanziare integralmente le funzioni che alla medesima Provincia risultano assegnate.

4.1.- Come evidenziato nelle memorie delle parti, l'art. 1, comma 1097, lettera b), della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), ha tuttavia soppresso la disposizione contenuta nell'impugnato comma 290, secondo periodo, con decorrenza dal 1° gennaio 2021.

La Provincia autonoma, in ogni caso, ritiene che il suo interesse alla decisione permanga nonostante lo *ius superveniens*, in assenza di «elementi per escludere che si siano prodotti gli effetti che essa ha inteso contrastare con il ricorso». Andrebbe infatti considerato che: a) la norma impugnata ha avuto vigenza per l'intero anno 2020; b) a decorrere dal 28 novembre 2020, è entrato in vigore l'art. 11 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 24 novembre 2020, n. 156 (Regolamento recante condizioni e criteri per l'attribuzione delle misure premiali per l'utilizzo degli strumenti di pagamento elettronici) il quale, al comma 1, ultimo periodo, avrebbe ribadito il contenuto della norma impugnata; c) la misura premiale è stata attivata in via sperimentale tra l'8 e il 31 dicembre 2020.

L'Avvocatura generale ritiene, invece, che la censura sia ormai inammissibile «per sopravvenuta carenza del suo oggetto».



4.2.- Una compiuta considerazione dello *ius superveniens* porta a dichiarare cessata la materia del contendere delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 290, secondo periodo, in combinato disposto con i commi da 288 a 290, primo periodo, della legge n. 160 del 2019.

Va, infatti, innanzitutto rilevato che l'abrogazione della norma impugnata fa sì che, a decorrere dal 1° gennaio 2021, l'integrazione del fondo statale destinato al funzionamento del cashback non può più realizzarsi, in difetto della previsione che consente alla citata commissione ministeriale di rilevare le eventuali maggiori entrate derivanti dall'emersione di base imponibile conseguente all'applicazione della predetta misura.

L'abrogazione medesima dunque soddisfa la pretesa avanzata con il ricorso, anche perché va escluso che l'attivazione in via sperimentale tra l'8 e il 31 dicembre 2020 della misura premiale abbia potuto determinare, in tale periodo, l'applicazione della norma impugnata.

In disparte la pur significativa dichiarazione in udienza della difesa statale nel senso che la suddetta commissione ministeriale non ha compiuto alcuna rilevazione al riguardo, è dirimente, infatti, osservare che gli effetti sulle entrate, anche quelli derivanti dall'applicazione della misura del cashback, sono ormai regolati da una diversa disciplina, non solo interamente sostitutiva di quella impugnata ma, soprattutto, applicabile anche al richiamato periodo di attivazione sperimentale.

La soppressione della norma impugnata ad opera dell'art. 1, comma 1097, lettera b), della legge n. 178 del 2020, è infatti connessa ai commi da 2 a 6 dell'art. 1 della medesima legge, dove si prevede che:

- «[a] fine di dare attuazione a interventi in materia di riforma del sistema fiscale, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito un Fondo» del quale è indicata la dotazione per l'anno 2022 e per i successivi anni (comma 2);

- a tale fondo «sono destinate altresì, a decorrere dall'anno 2022 [...] risorse stimate come maggiori entrate permanenti derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo» (comma 3);

- tali maggiori entrate sono indicate, secondo i criteri fissati dal comma 4, nella «Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva», redatta dalla già richiamata Commissione costituita ai sensi dell'art. 10-bis.1, comma 3, della legge n. 196 del 2009;

- di tali maggiori entrate, la Nota di aggiornamento al DEF indica la quota da destinare al predetto fondo. Inoltre, «[p]er le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano resta fermo quanto previsto dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione e le maggiori entrate permanenti rimangono acquisite ai rispettivi bilanci, nelle quote previste dai predetti statuti speciali» (comma 5);

- sempre a decorrere dal 2022, sono abrogate le disposizioni che avevano previsto l'istituzione del «Fondo per la riduzione della pressione fiscale» (comma 6).

Il meccanismo che conduceva a incrementare i rimborsi cashback alle persone è stato quindi interamente sostituito da una nuova prospettiva che accomuna tutte le maggiori entrate permanenti derivanti dai fenomeni (cashback incluso) che determinano il miglioramento dell'adempimento spontaneo: queste, infatti, vengono destinate a un nuovo fondo rivolto a finanziare interventi in materia di riforma del sistema fiscale. In tal modo il recupero dell'evasione non incrementa più un rimborso diretto alle persone, bensì finanzia la riduzione della pressione fiscale. Siccome tale circostanza potrebbe determinare, sul piano orizzontale del rapporto tra enti, una diminuzione proprio dei gettiti delle imposte statali partecipate, la norma prevede, in questo caso, una misura di tutela dell'assetto finanziario delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, in modo da mantenerne la corrispondenza con le funzioni attribuite.

Soprattutto però rileva che in tale nuova prospettiva il citato comma 4 dell'art. 1 prevede che «[i]n ciascun anno, ai fini della determinazione delle risorse di cui al comma 3, si considerano le maggiori entrate derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo che sono indicate, con riferimento al terzo anno precedente alla predisposizione della legge di bilancio, nell'aggiornamento» della già menzionata relazione redatta dalla commissione ministeriale. La stessa disposizione prosegue prevedendo, tra l'altro, che «[l]e maggiori entrate di cui al periodo precedente sono considerate permanenti se per i tre anni successivi a quello oggetto di quantificazione, la somma algebrica della stima della variazione delle entrate derivanti in ciascun anno dal miglioramento dell'adempimento spontaneo risulta non negativa».

In base al criterio ora descritto le maggiori entrate, da destinare a decorrere dal 2022 al fondo per gli interventi in materia di riforma del sistema fiscale, dovranno essere rilevate considerando il miglioramento dell'adempimento spontaneo in ciascun anno compreso nel triennio precedente alla predisposizione della legge di bilancio e, quindi, per quanto qui interessa, nell'intero anno 2020.

Da ciò consegue che la valutazione degli effetti sulle entrate pubbliche derivanti dall'applicazione sperimentale del cashback dovrà avvenire non più sulla base della norma impugnata, bensì in base al nuovo criterio di quantificazione di tutte le maggiori entrate prodotte nel 2020 che siano riconducibili al miglioramento dell'adempimento spontaneo: categoria questa che, come detto, abbraccia anche l'ipotesi qui in esame.



Le considerazioni fin qui svolte portano, in conclusione, a ritenere intervenute le ragioni della cessata materia del contendere delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 290, secondo periodo, in combinato disposto con i commi da 288 a 290, primo periodo, della legge n. 160 del 2019.

5.- Con l'ultimo motivo di impugnazione, la Provincia autonoma di Trento censura l'art. 1, comma 602, della legge n. 160 del 2019, in combinato disposto con il comma 590, primo periodo, della medesima legge.

Ai sensi della prima norma, «[f]atto salvo quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 57 del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, le disposizioni di cui ai commi da 590 a 600 non si applicano alle regioni, alle province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e ai loro organismi ed enti strumentali come definiti dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nonché ai loro enti strumentali in forma societaria».

La seconda di tali disposizioni, ovvero il comma 590, primo periodo, prevede che: «[a]i fini di una maggiore flessibilità gestionale, di una più efficace realizzazione dei rispettivi obiettivi istituzionali e di un miglioramento dei saldi di finanza pubblica, a decorrere dall'anno 2020, agli enti e agli organismi, anche costituiti in forma societaria, di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ivi comprese le autorità indipendenti, con esclusione degli enti del Servizio sanitario nazionale, cessano di applicarsi le norme in materia di contenimento e di riduzione della spesa di cui all'allegato A annesso alla presente legge».

Infine, la normativa fatta salva dal comma 602 - ovvero l'art. 57, comma 2, del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 2019, n. 157 - dispone che: «[a] decorrere dall'anno 2020, alle regioni, alle Province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e ai loro organismi ed enti strumentali, come definiti dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nonché ai loro enti strumentali in forma societaria cessano di applicarsi» alcune puntuali disposizioni in materia di contenimento e di riduzione della spesa e di obblighi formativi.

La ricorrente, in proposito, prospetta il rischio di un'interpretazione delle norme impugnate secondo la quale il citato art. 57, comma 2, del d.l. n. 124 del 2019, come convertito, avrebbe abolito specifici vincoli alla spesa nell'ambito del riconoscimento della maggiore autonomia finanziaria degli enti autonomi, mentre le due norme della legge di bilancio - ossia il «comma 602, per effetto del combinato disposto con il comma 590» - ne prevederebbero la perdurante operatività, escludendo gli stessi enti dall'ambito di applicazione del comma 590.

Qualora tale interpretazione fosse ritenuta attendibile, a detta della ricorrente sarebbe violato il «principio di ragionevolezza nell'ambito della disciplina del riparto delle attribuzioni rispettive dello Stato e delle Province Autonome ed, in particolare, nella materia dell'ordinamento degli Uffici e del personale, nonché dell'organizzazione (art. 8 St.; art. 16 St.; 117, quarto comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001)».

In subordine, l'applicazione diretta delle disposizioni statali impugnate, in quanto norme di dettaglio nella materia di coordinamento della finanza pubblica, si porrebbe in contrasto con l'autonomia finanziaria garantita, in particolare, dall'art. 79, comma 4, dello statuto di autonomia e con gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

5.1.- Preliminarmente, va disattesa l'eccezione d'inammissibilità del motivo di impugnazione spiegata dall'Avvocatura «per l'assoluta indeterminatezza del suo oggetto», che sarebbe stato formulato in modo perplesso e dubitativo.

Le questioni, dichiaratamente promosse in via cautelativa e ipotetica, sono ammissibili perché l'interpretazione prospettata non giunge al punto di perdere ogni collegamento con le disposizioni impugnate (*ex multis*, sentenze n. 177 e n. 144 del 2020).

5.2.- Nel merito, tuttavia, le questioni sono manifestamente infondate, per la palese erroneità del presupposto interpretativo da cui muovono.

Come già emerge dalla relazione governativa al disegno di legge di bilancio 2020, le disposizioni recate dall'art. 1, commi da 590 a 602, della legge n. 160 del 2019 «si inseriscono nel quadro di revisione e di semplificazione della normativa emanata in materia di misure di contenimento della spesa pubblica»; da tale intervento «[r]estano escluse [...] le amministrazioni territoriali».

Per un verso, infatti, il comma 590 dispone la cessazione dell'applicazione di un cospicuo numero di disposizioni, contenute nell'Allegato A, in materia di contenimento e di riduzione della spesa; per altro verso, le previsioni di cui ai commi da 591 a 600 dettano una nuova disciplina, sostitutiva di quella posta dalle numerose misure non più applicabili in forza del disposto di cui al comma 590, caratterizzata dalla: *a)* previsione di un tetto unico per la macrocategoria di «spese per l'acquisto di beni e servizi», che assorbe gli specifici tetti finora previsti per singole voci di spesa; *b)* riconduzione a un unico versamento al bilancio dello Stato della pluralità dei versamenti prima dovuti; *c)* semplificazione dei meccanismi di verifica e di asseverazione dell'attuazione della nuova disciplina da parte degli organi amministrativi e di controllo degli enti.

Appare dunque corretta l'affermazione dell'Avvocatura generale secondo cui l'intervento del legislatore statale si presenta come un corpo normativo unitario e omogeneo diretto alle sole amministrazioni non territoriali.



Il comma 602, infatti, prevede espressamente che «le disposizioni di cui ai commi da 590 a 600 non si applicano alle regioni, alle province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e ai loro organismi ed enti strumentali come definiti dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nonché ai loro enti strumentali in forma societaria».

A tale precisazione si accompagna l'altrettanto espressa salvezza di quanto, per gli stessi enti territoriali e relativi organismi ed enti strumentali, disposto dall'art. 57, comma 2, del d.l. n. 124 del 2019 - la cui conversione in legge è avvenuta contestualmente all'esame e all'approvazione del disegno di legge di bilancio - in termini di cessazione dell'applicazione di una serie di misure di contenimento e di riduzione della spesa.

Non vi è dunque alcun motivo logico per ritenere che l'espressione «[f]atto salvo» con cui si apre il comma 602 impugnato possa essere interpretata, in collegamento con il primo periodo del comma 590, nel senso di determinare il "ripristino" di vincoli cessati in forza della previsione di cui all'art. 57, comma 2, del d.l. n. 124 del 2019, come convertito.

L'impossibilità di ricavare dal combinato disposto dei commi 602 e 590, primo periodo, della legge n. 160 del 2019 un precetto lesivo per gli enti territoriali porta a ritenere manifestamente infondate anche le questioni prospettate in via subordinata, atteso che identico ne è il presupposto interpretativo.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso in epigrafe;*

*1) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 548, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), promosse, in riferimento al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione, nonché agli artt. 79, 104 e al Titolo VI del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*2) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 290, secondo periodo, in combinato disposto con i commi da 288 a 290, primo periodo, della legge n. 160 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 69, 70, 72, 73, 75 e 75-bis dello statuto reg. Trentino-Alto Adige e al d.l.g.s. n. 268 del 1992, dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*3) dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 602, in combinato disposto con il comma 590, primo periodo, della legge n. 160 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost. - in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) - e agli artt. 8, 16 e 79, comma 4, dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 marzo 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 aprile 2021.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE



n. 71

*Sentenza 23 marzo - 19 aprile 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Comparto scuola - Assistenti amministrativi incaricati di svolgere le mansioni di direttore dei servizi generali e amministrativi (DSGA) - Criterio di determinazione del trattamento economico - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, uguaglianza e proporzionalità della retribuzione - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, commi 44 e 45.
- Costituzione, artt. 3 e 36, primo 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, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del combinato disposto dei commi 44 e 45 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», promosso dal Tribunale ordinario di Torino, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra M. C. B. e altri e il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, con ordinanza del 18 giugno 2019, iscritta al n. 28 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti l'atto di costituzione di M. C. B. e altri, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 23 marzo 2021 il Giudice relatore Angelo Buscema;

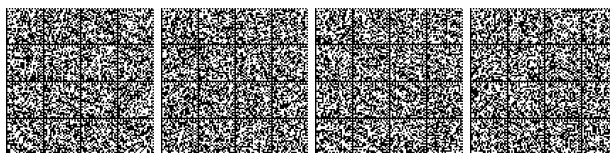
uditi l'avvocato Giovanna Tona per M. C. B. e altri e l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 23 marzo 2021.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale ordinario di Torino, sezione lavoro, ha sollevato, con ordinanza del 17 giugno 2019 (reg. ord. n. 28 del 2020), questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto dei commi 44 e 45 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», in riferimento agli artt. 3 e 36 (*recte*: 36, primo comma) della Costituzione.

1.1.- Alla stregua della normativa censurata, a decorrere dall'anno scolastico 2012-2013, agli assistenti amministrativi incaricati di svolgere le mansioni di direttore dei servizi generali e amministrativi (DSGA) viene riconosciuto un trattamento in misura pari alla differenza tra quello previsto per quest'ultimo al livello iniziale della progressione economica e quello complessivamente goduto dall'assistente amministrativo incaricato.



Ad avviso del rimettente, anzitutto, tale meccanismo di determinazione del compenso spettante per lo svolgimento delle mansioni di DSGA, comportandone una progressiva riduzione equivalente all'aumento del trattamento economico correlato all'anzianità maturata dall'incaricato, fino all'azzeramento nel momento in cui raggiunge o supera lo stipendio tabellare iniziale previsto per la qualifica superiore, contrasterebbe con il principio di ragionevolezza.

In secondo luogo, la normativa denunciata violerebbe il principio di uguaglianza, in quanto, da un lato, determinerebbe un'ingiustificata discriminazione, a parità di mansioni, all'interno della medesima categoria, beneficiando maggiormente coloro che hanno una minore anzianità di servizio rispetto ai colleghi, e, dall'altro, riserverebbe agli assistenti amministrativi un trattamento deteriore rispetto, in particolare, ai docenti chiamati a svolgere le superiori mansioni di dirigente scolastico, i quali, viceversa, non patirebbero la riduzione del relativo compenso in proporzione inversa alla progressione economica correlata all'anzianità nella qualifica di provenienza.

Risulterebbe così violato l'art. 3 Cost.

Le norme censurate confliggerebbero altresì con l'art. 36, primo comma, Cost., in quanto il diritto ivi sancito a una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato imporrebbe l'integrale e aggiuntiva corresponsione del trattamento economico previsto per lo svolgimento delle mansioni superiori, non decrescente in senso inverso rispetto all'anzianità di servizio maturata.

1.2.- Le questioni sollevate sarebbero rilevanti, in quanto il rimettente riferisce di essere stato adito da alcuni assistenti amministrativi che, chiamati a svolgere, in virtù di contratti di lavoro a tempo determinato, le mansioni superiori di DSGA per periodi concomitanti e successivi all'anno scolastico 2012-2013, hanno rivendicato il pagamento dell'indennità per le mansioni superiori, per tutti i periodi in cui le hanno svolte, in misura pari al differenziale economico dei livelli iniziali di inquadramento del DSGA e dell'assistente amministrativo, secondo la disciplina precedente all'entrata in vigore della legge n. 228 del 2012 e altrimenti applicabile ai ricorrenti nel giudizio *a quo*, ossia ai sensi dell'art. 69, comma 1, del Contratto collettivo nazionale di lavoro del Comparto scuola 1994-1997, sottoscritto in data 4 agosto 1995, richiamato dall'art. 146, lettera g), numero 7), del CCNL del Comparto scuola 2006-2009, sottoscritto in data 29 novembre 2007. Tali domande potrebbero trovare integrale accoglimento - allo stato lo sarebbero solo parzialmente, in ragione della sentenza n. 108 del 2016, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della normativa censurata «nella parte in cui non esclude dalla sua applicazione i contratti di conferimento delle mansioni superiori di direttore dei servizi generali ed amministrativi stipulati antecedentemente alla sua entrata in vigore» - solo a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale della disciplina denunciata. Quest'ultima, infatti, non sarebbe né suscettibile d'interpretazione costituzionalmente orientata, stante il tenore letterale, né di disapplicazione per contrasto con l'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, e con gli artt. 1 e 2 della direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro. Ciò in quanto il trattamento discriminatorio denunciato non dipenderebbe dall'età del lavoratore, a cui si riferiscono entrambe le fonti sovranazionali, bensì dall'anzianità di servizio e dalla correlata progressione economica.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'infondatezza delle questioni sollevate.

Anzitutto, il meccanismo di determinazione del trattamento economico da riconoscere per lo svolgimento delle superiori mansioni di DSGA, oltre a essere compatibile con la previsione generale di cui all'art. 52 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), sarebbe tutt'altro che lesivo del principio di uguaglianza, trovando giustificazione nell'esigenza di impedire discriminazioni economiche a discapito di assistenti amministrativi con ridotta anzianità nell'esercizio delle relative mansioni, ma con lunghi periodi di esercizio di quelle superiori, o di un DSGA di ruolo con poca anzianità. Ad altrimenti opinare, il trattamento economico risulterebbe maggiormente correlato a fattori estrinseci rispetto alla prestazione di lavoro effettivamente svolta.

Tali argomenti confuterebbero anche la dedotta irragionevolezza della normativa denunciata.

L'infondatezza delle censure deriverebbe altresì dalla considerazione che il temporaneo conferimento delle mansioni superiori avverrebbe su base volontaristica e che, in tal modo, l'assistente amministrativo non solo conseguirebbe un vantaggio di fatto nell'espletamento nelle prove di concorso per accedere alla qualifica superiore, ma beneficerebbe anche a livello normativo di procedure selettive riservate al personale che possa vantare tale esperienza.

D'altra parte, questa Corte, investita della questione di legittimità costituzionale della medesima normativa oggi censurata, non avrebbe ravvisato il contrasto con l'art. 3 Cost. proprio con riferimento ai profili dedotti nella fattispecie, limitandosi a rilevare la sola violazione del principio di affidamento (è citata la sentenza n. 108 del 2016).

Quanto al contrasto con l'art. 36, primo comma, Cost., il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia come, pur non potendosi negare il progressivo ridursi del trattamento economico connesso al temporaneo conferimento delle mansioni superiori, il compenso riconosciuto, unitamente alla considerazione complessiva del trattamento riservato



alla categoria di dipendenti in questione, costituisca scelta che, oltre a porsi in linea con gli obblighi di sostenibilità del debito pubblico, garantirebbe all'assistente amministrativo, quale effetto finale, un livello di remunerazione allineato a quello del DSGA, così soddisfacendo l'esigenza di proporzionalità alla qualità delle mansioni concretamente svolte.

3.- Si sono costituiti in giudizio cinque dei sei ricorrenti in via principale, deducendo la rilevanza delle questioni sollevate e condividendo le censure formulate dal giudice *a quo*.

In particolare, poi, le parti costituite hanno evidenziato come la disciplina dettata dalle disposizioni denunciate costituisca un unicum nell'ambito del pubblico impiego contrattualizzato, a esclusivo pregiudizio della categoria degli assistenti amministrativi, e come il risparmio derivante da quanto previsto, non in via transeunte né generalizzata, sia assolutamente irrisorio, onde la sproporzione rispetto agli scopi prefissati. Peraltro, la soddisfazione delle contingenti esigenze economiche e finanziarie non consentirebbe deroghe al principio di uguaglianza su cui si fonda l'ordinamento costituzionale.

4.- Con memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito le proprie difese, evidenziando come la sussistenza di un nesso eziologico tra la retribuzione e la scelta di rendersi disponibili all'esercizio delle mansioni superiori consenta di riconoscere preponderante rilievo, ai fini del giudizio di ragionevolezza, all'esigenza di contenimento della spesa perseguita dalla normativa censurata.

Anche le parti costituite hanno depositato memoria illustrativa, con cui, oltre a insistere negli argomenti già addotti a sostegno della fondatezza delle questioni sollevate, hanno sottolineato l'irrelevanza delle facilitazioni concorsuali normativamente previste, peraltro successive alla stipulazione dei contratti da essi sottoscritti. Parimenti irrilevante sarebbe la circostanza che la sentenza di questa Corte n. 108 del 2016 non si sia occupata delle (parzialmente) analoghe censure già allora formulate avverso la medesima normativa, avendole ritenute assorbite.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale ordinario di Torino, sezione lavoro, ha sollevato, con ordinanza del 17 giugno 2019 (reg. ord. n. 28 del 2020), questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto dei commi 44 e 45 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», in riferimento agli artt. 3 e 36 (*recte*: 36, primo comma) della Costituzione.

Alla stregua della normativa censurata, a decorrere dall'anno scolastico 2012-2013, agli assistenti amministrativi incaricati di svolgere le mansioni di direttore dei servizi generali e amministrativi (DSGA) viene riconosciuto un trattamento economico pari alla differenza tra quello previsto per quest'ultimo al livello iniziale della progressione economica e quello complessivamente goduto dall'assistente amministrativo incaricato.

Secondo il rimettente, tale criterio di determinazione del compenso per lo svolgimento delle mansioni superiori di DSGA, comportandone una progressiva riduzione equivalente all'aumento del trattamento economico correlato all'anzianità maturata dall'incaricato, fino all'azzeramento nel momento in cui raggiunge o supera lo stipendio tabellare iniziale previsto per la qualifica superiore, contrasterebbe anzitutto con il principio di ragionevolezza. In secondo luogo, il descritto meccanismo violerebbe il principio di uguaglianza, in quanto, da un lato, determinerebbe un'ingiustificata discriminazione, a parità di mansioni, all'interno della medesima categoria, beneficiando coloro che hanno una minore anzianità rispetto ai colleghi, e, dall'altro, pregiudicherebbe gli assistenti amministrativi rispetto ai docenti incaricati di svolgere le mansioni superiori di dirigente scolastico, che non patirebbero analoga riduzione del compenso. Risulterebbe così violato l'art. 3 Cost.

Le norme censurate confliggerebbero altresì con l'art. 36, primo comma, Cost., in quanto il diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato imporrebbe l'integrale e aggiuntiva corresponsione del trattamento economico previsto per le mansioni superiori e non, invece, in misura decrescente, fino al potenziale azzeramento.

2.- Prima di procedere alla disamina delle questioni sollevate, occorre una sintetica ricostruzione del quadro normativo in cui le disposizioni censurate si inseriscono.

La disciplina generale della remunerazione delle mansioni superiori nell'ambito del pubblico impiego contrattualizzato è recata dall'art. 52 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), il quale prevede, al comma 2, che «[p]er obiettive esigenze di servizio il prestatore di lavoro può essere adibito a mansioni proprie della qualifica immediatamente superiore: a) nel caso di vacanza di posto in organico, per non più di sei mesi, prorogabili fino a dodici qualora siano state avviate le procedure per la copertura dei posti vacanti come previsto al comma 4; b) nel caso di sostituzione di altro dipendente assente con



diritto alla conservazione del posto, con esclusione dell'assenza per ferie, per la durata dell'assenza». Il successivo comma 4 stabilisce che «[n]ei casi di cui al comma 2, per il periodo di effettiva prestazione, il lavoratore ha diritto al trattamento previsto per la qualifica superiore». Infine, ai sensi del comma 6 del medesimo art. 52, «[l]e disposizioni del presente articolo si applicano in sede di attuazione della nuova disciplina degli ordinamenti professionali prevista dai contratti collettivi e con la decorrenza da questi stabilita. I medesimi contratti collettivi possono regolare diversamente gli effetti di cui ai commi 2, 3 e 4».

L'art. 69, comma 1, del Contratto collettivo nazionale di lavoro del Comparto scuola 1994-1997, sottoscritto in data 4 agosto 1995 - a cui rinvia l'art. 146, lettera g), numero 7), del CCNL del Comparto scuola 2006-2009, sottoscritto il 29 novembre 2007, applicabile ai contratti stipulati dai ricorrenti nel giudizio *a quo* - prevede che «[a]l personale docente incaricato dell'ufficio di presidenza o di direzione, e al docente vicario, che sostituisce a tutti gli effetti il capo d'istituto per un periodo superiore a quindici giorni, nei casi di assenza o impedimento, nonché all'assistente amministrativo, che sostituisce il direttore amministrativo o il responsabile amministrativo, negli stessi casi, è attribuita, per l'intera durata dell'incarico o della sostituzione, una indennità pari al differenziale dei relativi livelli iniziali di inquadramento».

Tale regime è stato modificato dall'art. 1 della legge n. 228 del 2012, che, nei commi censurati, dispone che, «[a] decorrere dall'anno scolastico 2012-2013, l'articolo 1, comma 24, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, trova applicazione anche nel caso degli assistenti amministrativi incaricati di svolgere mansioni superiori per l'intero anno scolastico ai sensi dell'articolo 52 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, per la copertura di posti vacanti o disponibili di direttore dei servizi generali e amministrativi» (comma 44) e che «[l]a liquidazione del compenso per l'incarico di cui al comma 44 è effettuata ai sensi dell'articolo 52, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in misura pari alla differenza tra il trattamento previsto per il direttore dei servizi generali amministrativi al livello iniziale della progressione economica e quello complessivamente in godimento dall'assistente amministrativo incaricato» (comma 45).

Il combinato disposto di dette norme, dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla sentenza n. 108 del 2016 nella sua applicabilità retroattiva, comporta, come rilevato in tale occasione, che, «in luogo del criterio in precedenza adottato (che prendeva a riferimento le retribuzioni tabellari nelle rispettive qualifiche iniziali dell'assistente amministrativo e del DSGA), si deve tenere conto dell'intero trattamento economico complessivamente goduto dall'assistente amministrativo incaricato. Ne consegue che la valorizzazione dell'intero trattamento goduto dall'assistente amministrativo, in ogni caso di rilevante anzianità di servizio (superiore a 21 anni) [...] produce l'azzeramento del compenso per le mansioni superiori, in quanto il trattamento complessivo in godimento è già pari o superiore a quello previsto come trattamento tabellare per la qualifica iniziale di DSGA».

3.- Tanto chiarito, le questioni sollevate non sono fondate.

Il giudice *a quo* lamenta che il meccanismo poc'anzi descritto di determinazione del compenso spettante per lo svolgimento delle superiori mansioni di DSGA risulti inevitabilmente lesivo del principio di proporzionalità della retribuzione alla quantità e qualità del lavoro prestato (art. 36, primo comma, Cost.) e irragionevole, determinando un'ingiustificata discriminazione, sia nell'ambito della medesima categoria degli assistenti amministrativi, sia rispetto al personale docente (art. 3 Cost.).

Le censure formulate dal rimettente presentano un elevato grado d'interconnessione, circostanza che induce a trattarle congiuntamente.

Occorre anzitutto rammentare come il legislatore goda di ampia discrezionalità, sia nell'articolazione delle carriere e dei passaggi di qualifica dei dipendenti pubblici (*ex plurimis*, sentenza n. 224 del 2020), che nella differenziazione del trattamento economico (*ex plurimis*, sentenza n. 330 del 1999), salvo il limite della palese arbitrarietà e della manifesta irragionevolezza della disciplina.

Tanto premesso, secondo la giurisprudenza di questa Corte, il lavoratore preposto a mansioni superiori ha diritto alla differenza di trattamento con la qualifica più elevata in virtù del principio della retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato, di cui all'art. 36, primo comma, Cost., applicabile anche al pubblico impiego (sentenze n. 17 del 2014, n. 101 del 1995, n. 488 e n. 236 del 1992).

La normativa censurata rispetta tale principio, dal momento che l'art. 1, comma 45, della legge n. 228 del 2012 assicura all'assistente amministrativo di conseguire il trattamento economico previsto per il DSGA al livello iniziale della progressione economica.

Come già rilevato da questa Corte (sentenza n. 108 del 2016), l'attuale meccanismo, in quanto ancorato al differenziale tra il trattamento complessivo percepito dall'assistente amministrativo che ha ricevuto l'incarico e quello tabellarmente previsto come iniziale per il DSGA, comporta, dopo i 21 anni di anzianità, l'azzeramento del compenso per le mansioni superiori.





Ciò, tuttavia, non contrasta con gli artt. 3 e 36, primo comma, Cost.

Anzitutto, «la garanzia apprestata dall'art. 36 della Costituzione non esclude la legittimità di una prestazione volontariamente resa senza la previsione di un compenso» (sentenza n. 22 del 1996 e, nello stesso senso, ordinanza n. 94 del 2002) e tale è da considerare l'incarico di DSGA svolto da un assistente amministrativo che abbia raggiunto o superato il citato livello di anzianità, posto che esso trova fondamento volontaristico sia nella manifestazione di disponibilità all'assegnazione delle mansioni superiori che nel successivo contratto a tempo determinato stipulato con l'amministrazione.

In secondo luogo, questa Corte «si è ripetutamente pronunciata sul punto della necessità di una valutazione complessiva della retribuzione, ai fini del giudizio sulla sufficienza e la proporzionalità della stessa al lavoro prestato» (*ex plurimis*, sentenza n. 96 del 2016). In applicazione di detto principio, il legislatore, dopo aver correlato all'anzianità di servizio come assistente amministrativo una progressione economica (Tabella A di cui al CCNL del Comparto scuola stipulato il 4 agosto del 2011, che ha rimodulato le posizioni stipendiali a decorrere dal 1° settembre 2010), di essa tiene conto nel momento in cui si confronta con il conferimento di un incarico implicante mansioni superiori e con la necessità di garantire la proporzionalità della retribuzione globalmente considerata.

Il riconoscimento di una progressione economica indubbiamente valorizza - e, quindi, già in parte remunera - la maggior esperienza e professionalità maturata dal dipendente nel corso degli anni di lavoro. Non è quindi manifestamente irragionevole che, nel caso di conferimento dell'incarico di DSGA, l'ordinamento preveda una retribuzione aggiuntiva via via decrescente, fino all'azzeramento, per il dipendente più anziano, dotato, sì, di maggiori esperienze, ma per esse già remunerato. A diversamente opinare, peraltro, si giungerebbe ad affermare che, a parità di mansioni svolte, sia costituzionalmente necessario riconoscere all'assistente amministrativo con un'anzianità maggiore ai 21 anni un compenso più elevato di quello previsto per il DSGA a livello iniziale, sebbene quest'ultimo «sia titolare di quelle funzioni appartenendo ad un ruolo diverso ed essendo stata oggettivamente accertata con apposita selezione concorsuale la maggiore qualificazione professionale, significativa di una più elevata qualità del lavoro prestato» (sentenze n. 115 del 2003 e n. 273 del 1997).

Le considerazioni svolte, oltre a escludere la manifesta irragionevolezza del meccanismo previsto dalla normativa censurata, giustificano la diversità di trattamento da essa riservata all'assistente amministrativo dotato di minor anzianità - e quindi destinato a beneficiare concretamente di un incremento retributivo in correlazione all'adibizione alle mansioni superiori di DSGA (come tutti i ricorrenti nel giudizio *a quo*) - rispetto a quello che ne ha maturata una superiore a 21 anni, proprio perché diversamente si atteggia la valutazione complessiva della retribuzione da essi altrimenti goduta.

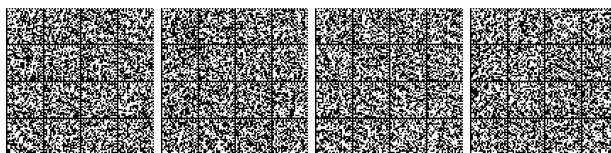
Quanto, poi, alla dedotta disparità di trattamento che la normativa censurata riserverebbe agli assistenti amministrativi rispetto al personale docente, che continua a beneficiare del precedente criterio di determinazione del compenso spettante per lo svolgimento delle mansioni superiori di dirigente scolastico, non è ravvisabile alcun *vulnus* all'art. 3 Cost.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, la violazione del principio di uguaglianza sussiste «qualora situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso e non quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non assimilabili» (*ex plurimis*, sentenza n. 85 del 2020).

Nella fattispecie difetta la condizione di sostanziale identità delle situazioni messe a confronto.

Anzitutto, a livello normativo, lo stato giuridico delle due categorie viene diversamente delineato dal decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado), il quale si occupa del personale docente, educativo, direttivo e ispettivo nel Titolo I della Parte III (articoli da 395 a 541) e del personale amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA), nel cui novero includere gli assistenti amministrativi, nei Titoli II e III della medesima Parte III (articoli da 542 a 589). In ragione di tale diversa disciplina, questa Corte ha già avuto modo di affermare che, «[i]n merito [...] alla denunciata disparità di trattamento del personale docente rispetto al personale dirigente e al personale ATA, [...], va osservato che le indicate tipologie di personale versano in una situazione di stato giuridico che non ne consente l'assimilazione in una unica categoria, con la conseguenza che non è irragionevole la previsione di una diversa disciplina in materia» (sentenza n. 322 del 2005).

Inoltre, sono notoriamente ed evidentemente diverse le attività di docenza da quelle amministrative nonché le mansioni di spettanza delle due categorie di dipendenti, come emerge chiaramente sia a livello legislativo - artt. 395, 396 e 397 del d.lgs. n. 297 del 1994 per le funzioni docente, ispettiva e direttiva; artt. 543 e seguenti per le aree funzionali e i ruoli del personale ATA, normativa che detta coordinate provvisorie nell'attesa dell'intervento della



contrattazione collettiva, cui ne è demandata la definizione (art. 542) - sia nello stesso CCNL del 2007, che, dopo aver richiamato aree professionali distinte (rispettivamente, artt. 25, comma 1, e 44, comma 3), ne declina autonomamente e diversamente i compiti (in particolare, articoli da 26 a 31 per il personale docente; artt. 44 e 47 per il personale *ATA*).

Anche gli aspetti economico-retributivi relativi alle due categorie di dipendenti (docenti e *ATA*) risultano differenziati nell'ambito del CCNL del 2007, segnatamente per quanto riguarda il trattamento accessorio (art. 77).

Infine, sotto il profilo della progressione di carriera, l'art. 1, comma 605, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), e il combinato disposto dell'art. 2, comma 6, del decreto-legge 29 ottobre 2019, n. 126 (Misure di straordinaria necessità ed urgenza in materia di reclutamento del personale scolastico e degli enti di ricerca e di abilitazione dei docenti) - convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 2019, n. 159, e successivamente modificato dall'art. 1, comma 972, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023) - e dell'art. 22, comma 15, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera *a*), e 2, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*) e 17, comma 1, lettere *a*), *c*), *e*), *f*), *g*), *h*), *l*) *m*), *n*), *o*), *q*), *r*), *s*) e *z*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», hanno previsto un regime agevolativo del tutto particolare proprio per l'accesso al profilo di DSGA da parte dell'assistente amministrativo che abbia maturato una pregressa esperienza triennale nell'esercizio delle corrispondenti mansioni, consentendo di prescindere una tantum dal requisito culturale della laurea, ordinariamente richiesta (sentenza n. 275 del 2020), e prevedendo delle procedure selettive riservate, nonché, per l'attribuzione dei posti, la valorizzazione dell'attività concretamente svolta.

Stante la diversità delle situazioni messe a confronto, questa Corte non ravvisa la denunciata disparità di trattamento e, quindi, anche sotto tale ulteriore profilo, ritiene insussistente la violazione dell'art. 3 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto dei commi 44 e 45 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 36, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Torino, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 marzo 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 aprile 2021.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE



n. 72

*Sentenza 24 marzo - 19 aprile 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Copertura degli oneri relativi al contributo regionale per il funzionamento dell'Ente di governo per i rifiuti e le risorse idriche della Basilicata (E.G.R.I.B.) - Estensione all'anno 2018 - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di copertura delle spese - Non fondatezza della questione.**

**Appalti pubblici - Norme della Regione Basilicata - Rimborso spese ai componenti delle Commissioni giudicatrici per le procedure di gara gestite dalla Stazione unica appaltante (SUA) alle dipendenze regionali - Copertura delle spese di viaggio, vitto e alloggio - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di copertura delle spese - Non fondatezza della questione.**

**Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Basilicata - Disposizioni in materia di coltivazione di cave e torbiere e di inerti degli alvei dei corsi d'acqua - Disposizioni in materia di ripristino dell'officiosità degli alvei fluviali regionali - Interventi di manutenzione urgenti per il ripristino dell'officiosità dei corsi d'acqua - Ricorso del Governo - Estinzione del processo.**

- Legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11, artt. 30, 36, 42, 43 e 44.
- Costituzione, artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera s).

## 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

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 30, 36, 42, 43 e 44 della legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2018), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23-30 agosto 2018, depositato in cancelleria il 31 agosto 2018, iscritto al n. 57 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Basilicata;

udita nell'udienza pubblica del 23 marzo 2021 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Maddalena Bruno per la Regione Basilicata, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 24 marzo 2021.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 23-30 agosto 2018 e depositato il 31 agosto 2018 (reg. ric. n. 57 del 2018), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2018) e, tra queste, degli artt. 30, 36, 42, 43 e 44, in riferimento complessivamente agli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

Il ricorrente, dopo aver rilevato che la legge regionale impugnata modifica numerose disposizioni regionali in varie materie, illustra le ragioni per le quali ritiene che alcune previsioni ivi contenute siano in contrasto con la Costituzione.

1.1.- È impugnato, innanzitutto, l'art. 30 per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. La disposizione in oggetto ha inserito al comma 1 dell'art. 15 della legge della Regione Basilicata 8 gennaio 2016, n. 1 (Istituzione dell'Ente di Governo per i Rifiuti e le Risorse Idriche della Basilicata - E.G.R.I.B.) le parole «e l'anno 2018», dopo le parole «[p]er gli anni 2016 e 2017».

L'art. 30 della legge reg. Basilicata n. 11 del 2018 è censurato perché avrebbe «esteso di un ulteriore anno il periodo di copertura degli oneri» relativi al contributo regionale per il funzionamento dell'ente di governo per i rifiuti e le risorse idriche della Basilicata, stimati in euro 1.000.000,00, per ciascun esercizio.

Secondo il ricorrente la previsione impugnata difetterebbe della necessaria copertura finanziaria e quindi si porrebbe in contrasto con il terzo comma dell'art. 81 Cost.

1.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 36 della stessa legge per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

Tale norma regionale ha inserito, dopo il comma 3 dell'art. 28 della legge della Regione Basilicata 2 febbraio 2004, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata - Legge finanziaria 2004), il comma 3-*bis*, secondo cui «[a]i componenti e al presidente delle commissioni giudicatrici di cui al comma 1, quando siano scelti tra funzionari e dirigenti della Regione Basilicata, degli enti comunque dipendenti e di tutto il sistema sanitario regionale per procedure di gara gestite dalla SUA-RB, sono riconosciute, a cura della SUA-RB, le spese di viaggio, vitto e alloggio nella misura prevista dalla disciplina delle missioni delle rispettive Amministrazioni di appartenenza».

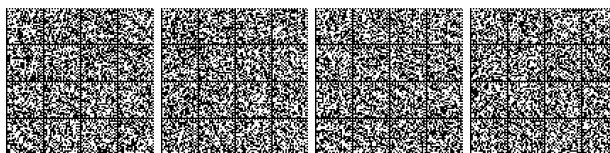
Secondo il comma 1 del citato art. 28 della legge reg. Basilicata n. 1 del 2004, «[q]uando la scelta della migliore offerta avviene con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'art. 83 del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e successive modifiche ed integrazioni, la Regione Basilicata demanda la valutazione dell'offerta ad una commissione giudicatrice, nominata ai sensi dell'art. 84 del medesimo decreto legislativo». Ai componenti di queste commissioni «quando siano scelti tra funzionari della Regione Basilicata, degli enti comunque dipendenti e di tutto il sistema sanitario regionale è corrisposta un'indennità di importo compreso tra euro 500,00 ed euro 1.000,00 da determinarsi in sede di attribuzione dell'incarico, in ragione del valore e della complessità dell'appalto nonché del numero delle offerte pervenute» (art. 28, comma 3).

La norma impugnata (ossia il comma 3-*bis* dell'art. 28 della legge reg. Basilicata n. 1 del 2004, introdotto dall'art. 36 della legge reg. Basilicata n. 11 del 2018) riconosce ai componenti delle anzidette commissioni giudicatrici, «quando siano scelti tra funzionari e dirigenti della Regione Basilicata, degli enti comunque dipendenti e di tutto il sistema sanitario regionale per procedure di gara gestite dalla SUA-RB, [...] le spese di viaggio, vitto e alloggio nella misura prevista dalla disciplina delle missioni delle rispettive Amministrazioni di appartenenza».

Secondo il ricorrente si tratterebbe di una norma che comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale senza prevedere la necessaria copertura finanziaria, con conseguente lesione del principio sancito dall'art. 81, terzo comma, Cost.

1.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha poi impugnato gli artt. 42, 43 e 44 della legge reg. Basilicata n. 11 del 2018 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

1.3.1.- L'art. 42, che interviene nella materia della coltivazione delle cave, delle torbiere e degli inerti degli alvei dei corsi d'acqua, ha aggiunto gli artt. 1-*bis* e 1-*ter*, dopo l'art. 1 della legge della Regione Basilicata 27 marzo 1979, n. 12 (Disciplina della coltivazione di cave e torbiere e di inerti degli alvei dei corsi d'acqua), nei quali si prevede, tra l'altro, che il recupero delle cave abbandonate o dismesse sia eseguito da imprese del settore estrattivo previa presentazione di un progetto di recupero ambientale e coltivazione validato e autorizzato dalla sola Regione Basilicata (art. 1-*bis*, comma 3, della legge reg. Basilicata n. 12 del 1979, aggiunto dalla norma impugnata).



Il ricorrente lamenta il fatto che la norma in esame non contiene alcun richiamo alla legislazione statale vigente in materia, nonostante la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema rientri nella competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. A suo dire, la coltivazione delle cave presenta «forti riflessi di natura ambientale», tant'è che proprio il «recupero ambientale» delle cave abbandonate o dismesse costituisce uno degli obiettivi della norma impugnata. Quanto detto renderebbe ineludibile l'osservanza della normativa statale in materia di tutela dell'ambiente.

Peraltro, la stessa Corte costituzionale avrebbe affermato che l'assoggettamento alla disciplina statale in materia di valutazione dell'impatto ambientale (VIA) deve essere espresso e deve fungere da presupposto condizionante il provvedimento regionale (è citata la sentenza n. 67 del 2010).

1.3.2.- L'art. 43, che disciplina il ripristino dell'officiosità degli alvei fluviali regionali, è impugnato nella parte (comma 1) in cui prevede, tra l'altro, che l'estrazione dei materiali litoidi nei corsi d'acqua e nel demanio fluviale ricadenti nel territorio regionale sia autorizzata dalla Regione Basilicata. Anche in questo caso è censurata la mancata previsione della necessaria osservanza della legislazione statale. In particolare - rileva la difesa statale - oltre alla normativa ambientale, gli alvei dei corsi d'acqua sarebbero sottoposti alla tutela specifica di cui all'art. 142, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137); di conseguenza, a essi dovrebbero applicarsi, a seconda dell'«entità paesaggistica dell'intervento», le procedure semplificate previste dal decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata).

L'art. 43, comma 1, è impugnato anche nella parte in cui prevede che l'autorizzazione regionale debba essere resa «in coerenza con il piano stralcio di assetto idrogeologico della Basilicata e con il piano di bacino». La disposizione, non facendo alcun riferimento al piano di gestione delle acque adottato dall'autorità di distretto ex art. 11 (*recte*: 117), comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), comporterebbe «un'evidente diminuzione degli standard uniformi di tutela ambientale dettati dal legislatore statale».

Inoltre, sempre l'art. 43, comma 1 - prevedendo che, in assenza dei predetti piani, cui dovrebbe uniformarsi l'autorizzazione dell'attività estrattiva, «le estrazioni di inerti fluviali sono autorizzate sulla base di valutazioni preventive e studi di impatto» - si porrebbe in conflitto con l'art. 5, comma 2, della legge 5 gennaio 1994, n. 37 (Norme per la tutela ambientale delle aree demaniali dei fiumi, dei torrenti, dei laghi e delle altre acque pubbliche), il quale, «pur consentendo l'autorizzazione regionale in assenza dei piani di bacino, la subordina a ben più stringenti presupposti». In particolare, secondo la norma statale da ultimo citata, i provvedimenti autorizzativi «devono essere adottati sulla base di valutazioni preventive e studi di impatto, redatti sotto la responsabilità dell'amministrazione competente al rilascio del provvedimento autorizzativo, che subordinino il rilascio delle autorizzazioni e delle concessioni al rispetto preminente del buon regime delle acque, alla tutela dell'equilibrio geostatico e geomorfologico dei terreni interessati, alla tutela degli aspetti naturalistici e ambientali coinvolti dagli interventi progettati».

Il comma 2 dell'impugnato art. 43 è, inoltre, oggetto di specifiche censure in quanto prevede che «[l]e estrazioni in alveo fluviale da realizzare nell'ambito di interventi di manutenzione idraulica specificamente finalizzati al ripristino del buon regime idraulico, alla riduzione dei fenomeni di sovralluvionamento dell'alveo o necessari a seguito di calamità naturali ovvero per prevenire situazioni di pericolo, non costituiscono attività estrattive».

Questa disposizione produrrebbe l'effetto di «sottrarre un gran numero di interventi alla disciplina delle attività estrattive», in primis, alle misure di tutela per esse previste, fra cui la valutazione della conformità delle autorizzazioni agli atti di pianificazione e di programmazione rilevanti.

1.3.3.- Infine, l'art. 44, concernente gli interventi di manutenzione urgenti per il ripristino dell'officiosità dei corsi d'acqua, è impugnato in quanto prevede che questi interventi siano eseguiti «previa presentazione da parte del soggetto interessato di un progetto di manutenzione dell'asta fluviale, che deve essere validato ed autorizzato dall'Ufficio regionale competente».

Anche per questa disposizione (come per quella dell'art. 43, comma 1) la ragione della lamentata illegittimità costituzionale risiederebbe nel mancato richiamo della disciplina statale in materia e, in particolare, delle misure di tutela di cui al d.lgs. n. 42 del 2004 e degli strumenti di programmazione previsti dalla normativa statale.

2.- La Regione Basilicata - conformemente alla delibera della Giunta regionale n. 987 del 26 settembre 2018 - si è costituita in giudizio solo «con riferimento» alle censure mosse all'art. 36 (oltre che agli artt. 45 e 74, oggetto di separata trattazione), chiedendo che le relative questioni siano dichiarate non fondate.



In relazione all'art. 36 la difesa regionale sostiene che la violazione contestata sia «insussistente», in quanto la copertura finanziaria sarebbe presente nel capitolo di spesa U03318 Anno 2018 con un importo stanziato di euro 119.234,00 (che diventerebbero euro 100.000,00 sia per il 2019 sia per il 2020) e con la descrizione di «Spese per commissioni di aggiudicazione: compensi e rimborsi spese».

Inoltre, la presenza di questo capitolo di spesa risalirebbe al 2016 e sarebbe quindi antecedente all'anno 2018. L'art. 36 della legge reg. Basilicata n. 11 del 2018 costituirebbe così «la precisazione giuridica e non finanziaria di un impegno di spesa già esistente e previsto».

3.- Il 15 ottobre 2020 il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato, a seguito di delibera del Consiglio dei ministri del 10 settembre 2020, atto di rinuncia al ricorso limitatamente alle questioni di cui agli artt. 42, 43 e 44 della legge reg. Basilicata n. 11 del 2008.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 57 del 2018) questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, degli artt. 30, 36, 42, 43 e 44 della legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2018), impugnati in riferimento complessivamente agli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

2.- L'art. 30 è impugnato per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. in quanto avrebbe esteso al 2018 - senza prevedere la necessaria copertura finanziaria - gli «oneri» relativi al contributo regionale per il funzionamento dell'ente di governo per i rifiuti e le risorse idriche della Basilicata (EGRIB), stimati in euro 1.000.000,00, per ciascun esercizio finanziario.

2.1.- Nelle more del presente giudizio, il legislatore lucano (mediante l'art. 8, comma 1, della legge della Regione Basilicata 20 marzo 2020, n. 10, recante «Legge di stabilità regionale 2020») è intervenuto sul testo dell'art. 15 della legge della Regione Basilicata 8 gennaio 2016, n. 1 (Istituzione dell'Ente di Governo per i Rifiuti e le Risorse Idriche della Basilicata - E.G.R.I.B.), aggiungendo due ulteriori commi che estendono agli anni successivi (2020-2022) sia la previsione del contributo ordinario annuale per il funzionamento dell'EGRIB (sempre nella misura di euro 1.000.000,00, per ciascun esercizio) sia il criterio di copertura di questa spesa («[...] mediante uno stanziamento annuale a valere sulla Missione 09 Programma 04 del bilancio pluriennale 2020-2022»).

Tale *ius superveniens* non rileva tuttavia ai fini dell'odierna decisione, dovendosi escludere che l'intervento del legislatore lucano abbia assicurato la copertura finanziaria (per l'anno 2018), ritenuta mancante dal ricorrente.

2.2.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 30 non è fondata.

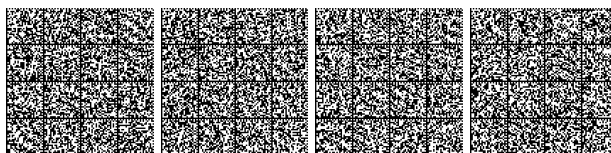
Il legislatore lucano, mediante l'inserimento delle parole «e l'anno 2018» dopo le parole «anni 2016 e 2017» nel comma 1 dell'art. 15 della legge reg. Basilicata n. 1 del 2016, ha, in effetti, esteso al 2018 gli oneri relativi al funzionamento dell'EGRIB, ma ha al contempo esteso a questo stesso anno anche la variazione sullo stanziamento di competenza ivi previsto a copertura della spesa per il funzionamento dello stesso ente.

Da questo punto di vista, il dato letterale dell'art. 15, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 1 del 2016 è inequivoco: «[p]er gli anni 2016 e 2017 e l'anno 2018, alla copertura degli oneri relativi al contributo regionale di funzionamento dell'Ente, derivanti dall'applicazione della presente legge, stimati in euro 1.000.000,00, per ciascun esercizio, si provvede con le seguenti variazioni sullo stanziamento di competenza [...]». In particolare, questa variazione si realizza attraverso lo spostamento di euro 1.000.000,00 dal Programma 03 («Altri fondi») della Missione 20 («Fondi e accantonamenti») al Programma 04 («Servizio idrico integrato») della Missione 09 («Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente»).

La norma impugnata ha esteso dunque al 2018, insieme al contributo stanziato a favore dell'ente finanziato, altresì il criterio di copertura di una spesa già previsto - per gli anni 2016 e 2017 - dalla legge reg. Basilicata n. 1 del 2016.

Per queste ragioni non sussistono né il difetto di copertura finanziaria né la conseguente violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., lamentati dal ricorrente.

3.- Anche l'art. 36 della legge reg. Basilicata n. 11 del 2018 è impugnato per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.



In particolare, l'art. 28, comma 3-*bis*, della legge della Regione Basilicata 2 febbraio 2004, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata - Legge finanziaria 2004), introdotto dall'impugnato art. 36, riconosce ai componenti delle anzidette commissioni giudicatrici, «quando siano scelti tra funzionari e dirigenti della Regione Basilicata, degli enti comunque dipendenti e di tutto il sistema sanitario regionale per procedure di gara gestite dalla SUA-RB, [...] le spese di viaggio, vitto e alloggio nella misura prevista dalla disciplina delle missioni delle rispettive Amministrazioni di appartenenza».

Secondo il ricorrente, la norma, che comporta oneri aggiuntivi, non prevederebbe la necessaria copertura finanziaria, con conseguente violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

La Regione si difende sostenendo che la violazione contestata è «insussistente», in quanto la copertura finanziaria sarebbe presente nel capitolo di spesa U03318 Anno 2018 con un importo stanziato di euro 119.234,00 (che diventerebbero euro 100.000,00 sia per il 2019 sia per il 2020) e con la descrizione di «Spese per commissioni di aggiudicazione: compensi e rimborsi spese».

3.1.- Nemmeno la questione di legittimità costituzionale dell'art. 36 è fondata.

3.1.1.- L'art. 28, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 1 del 2004 stabilisce che, «[q]uando la scelta della migliore offerta avviene con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'art. 83 del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e successive modifiche ed integrazioni, la Regione Basilicata demanda la valutazione dell'offerta ad una commissione giudicatrice, nominata ai sensi dell'art. 84 del medesimo decreto legislativo».

La norma impugnata ha riconosciuto ai componenti delle anzidette commissioni giudicatrici il rimborso delle «spese di viaggio, vitto e alloggio nella misura prevista dalla disciplina delle missioni delle rispettive Amministrazioni di appartenenza», che si aggiunge all'indennità («di importo compreso tra euro 500,00 ed euro 1.000,00 da determinarsi in sede di attribuzione dell'incarico, in ragione del valore e della complessità dell'appalto nonché del numero delle offerte pervenute») già prevista nel caso in cui siano scelti «tra funzionari della Regione Basilicata, degli enti comunque dipendenti e di tutto il sistema sanitario regionale» (art. 28, comma 3, così sostituito dall'art. 79, comma 2, della legge della Regione Basilicata 4 marzo 2016, n. 5 «Collegato alla Legge di stabilità regionale 2016»).

In sintesi, se i componenti delle commissioni giudicatrici sono scelti tra funzionari della Regione Basilicata, degli enti comunque dipendenti e di tutto il sistema sanitario regionale, ad essi spettano l'indennità e il rimborso spese; se, invece, sono scelti tra dirigenti della Regione Basilicata, degli enti comunque dipendenti e di tutto il sistema sanitario regionale, spetta loro solo il rimborso spese.

3.1.2.- Da quanto esposto si deduce chiaramente che la previsione censurata prevede un onere finanziario ulteriore rispetto a quanto già previsto, aggiungendo all'indennità (spettante ai soli funzionari che siano nominati come componenti delle commissioni giudicatrici) anche il rimborso delle spese di viaggio, vitto e alloggio per i funzionari e i dirigenti della Regione Basilicata, degli enti comunque dipendenti e di tutto il sistema sanitario regionale.

Al contempo, nella legge reg. Basilicata n. 11 del 2018 non si rinviene alcuna norma recante la relativa copertura finanziaria; anzi, l'art. 77 (rubricato «Neutralità finanziaria») prevede che «[d]alla presente legge non derivano nuovi oneri a carico del bilancio regionale». Dal canto suo la legge reg. Basilicata n. 1 del 2004, nel cui art. 28 si inserisce il comma 3-*bis*, introdotto dalla norma impugnata, reca una previsione di copertura finanziaria (art. 64) limitata agli anni 2004, 2005 e 2006, che sicuramente non vale a «coprire» la censurata nuova spesa, introdotta nel 2018.

Ciò nondimeno, l'impugnativa statale non può essere accolta.

Infatti, l'Allegato 2 alla delibera della Giunta regionale della Basilicata 1° giugno 2018, n. 474, avente ad oggetto l'«Approvazione della ripartizione finanziaria in capitoli dei titoli, tipologie e categorie delle entrate e delle missioni, programmi e macroaggregati delle spese del «Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2018-2020»», approvato, quest'ultimo, con la legge della Regione Basilicata 31 maggio 2018, n. 9 (Bilancio di Previsione finanziario per il triennio 2018-2020), prevede, in relazione alla Missione 01, Programma 03, Macroaggregato 109 («Rimborsi e poste correttive delle entrate»), Capitolo 03318 («Spese per commissioni di aggiudicazione: compensi e rimborsi spese»), la copertura finanziaria per gli anni 2018, 2019 e 2020, indicando una previsione di competenza di euro 100.000,00 per gli anni 2018, 2019 e 2020 e una previsione di cassa di euro 141.446,00 per l'anno 2018.

L'esistenza di un apposito capitolo di spesa denominato «Spese per commissioni di aggiudicazione: compensi e rimborsi spese», con la relativa provvista, e l'inequivoco, preciso riferimento alle spese previste dalla norma impugnata inducono, quindi, questa Corte ad accogliere il rilievo della difesa della Regione Basilicata e a rigettare le censure statali.



4.- Sono, inoltre, impugnati gli artt. 42, 43 e 44 della legge reg. Basilicata n. 11 del 2018, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Nelle more del presente giudizio è intervenuta la legge della Regione Basilicata 12 ottobre 2018, n. 28, recante «Modifiche ed integrazioni alla L.R. 27 marzo 1979, n. 12 e ss.mm.ii. (Disciplina della coltivazione di cave e torbiere e di inerti degli alvei dei corsi d'acqua) e alla L.R. 29 giugno 2018, n. 11 (Collegato alla Legge di Stabilità Regionale 2018)», i cui artt. 2 e 3 hanno modificato, rispettivamente, la normativa introdotta dal censurato art. 42 e gli impugnati artt. 43 e 44.

Le novità legislative sopravvenute hanno indotto il Consiglio dei ministri - sul presupposto del loro carattere satisfattivo - a deliberare la rinuncia al presente ricorso, formalizzata con atto depositato il 15 ottobre 2020.

La Regione Basilicata - conformemente alla delibera della Giunta regionale n. 987 del 26 settembre 2018 - si è costituita in giudizio solo «con riferimento» alle censure mosse all'art. 36 (oltre che ad altre norme, oggetto di separata pronuncia). La difesa regionale non ha quindi svolto - né, del resto, avrebbe potuto svolgere - alcuna argomentazione in merito all'impugnativa degli artt. 42, 43 e 44 (a differenza di quanto avvenuto nel giudizio definito da questa Corte nel senso della cessazione della materia del contendere con la sentenza n. 234 del 2017).

Si deve pertanto ritenere che, in relazione alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 42, 43 e 44, oggetto del presente giudizio, l'intervenuta rinuncia, in mancanza di costituzione, sul punto, della Regione resistente, determini, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo limitatamente alle dette questioni (sentenza n. 166 del 2020; in generale, *ex multis*, sentenze n. 11 e n. 9 del 2021 e ordinanze n. 51, n. 43, n. 13 e n. 12 del 2021).

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30 della legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2018), promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 36 della legge reg. Basilicata n. 11 del 2018, promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara estinto il processo, limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 42, 43 e 44 della legge reg. Basilicata n. 11 del 2018, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), 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 24 marzo 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

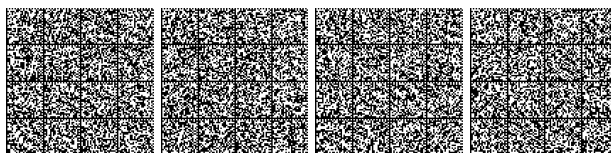
Daria de PRETIS, *Redattrice*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 aprile 2021.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE





n. 73

*Ordinanza 15 - 19 aprile 2021*

Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

**Pronunce della Corte costituzionale - Errore materiale nella sentenza n. 33 del 2021 - Correzione.**

## 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

nel giudizio per la correzione dell'errore materiale contenuto nella sentenza n. 33 del 28 gennaio-9 marzo 2021.

Udito nella camera di consiglio del 14 aprile 2021 il Giudice relatore Francesco Viganò;

deliberato nella camera di consiglio del 15 aprile 2021.

Considerato che, nella motivazione della sentenza n. 33 del 2021, al punto 5.8. del Considerato in diritto, per mero errore materiale, è erroneamente citato l'art. 330 del codice civile, in luogo dell'art. 300 cod. civ.

Ravvisata la necessità di correggere tale errore materiale.

Visto l'art. 32 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dispone che, nella sentenza n. 33 del 2021, sia corretto il seguente errore materiale: al punto 5.8. del Considerato in diritto, le parole «all'art. 330 cod. civ.» siano sostituite dalle parole «all'art. 300 cod. civ.».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 aprile 2021.

F.to:

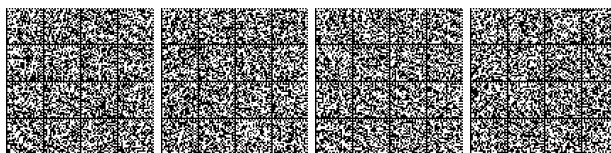
Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*Francesco VIGANÒ, *Redattore*Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 aprile 2021.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE

T\_210073



n. 74

*Sentenza 9 febbraio - 21 aprile 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Norme della Regione Puglia - Ricostituzione dell'attività agricola nelle aree colpite da xylella - Possibile impianto di qualsiasi essenza arborea, in deroga ai vincoli paesaggistico culturali - Violazione della competenza esclusiva statale nelle materie della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.**

**Paesaggio - Norme della Regione Puglia - Disposizioni in materia di turismo rurale - Attuazione degli strumenti urbanistici comunali in attuazione del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), salvo che il Comune interessato non esprima la volontà di non avvalersene - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente e del paesaggio - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52, artt. 26 e 36.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s).

## 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

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 26 e 36 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 29 gennaio-7 febbraio 2020, depositato in cancelleria il 6 febbraio 2020, iscritto al n. 13 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Udito nella udienza pubblica del 9 febbraio 2021 il Giudice relatore Franco Modugno;  
udito l'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri;  
deliberato nella camera di consiglio del 9 febbraio 2021.

## *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 29 gennaio-7 febbraio 2020 e depositato il 6 febbraio 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 26 e 36 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021).



1.1.- L'art. 26 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019 è impugnato per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, in relazione all'art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), nonché alla «[d]irettiva 92/43/Cee del Consiglio del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche».

La disposizione impugnata, volta a disciplinare la ricostituzione dell'attività agricola nelle aree colpite da Xylella fastidiosa, «[i]n conformità con le procedure e i limiti previsti dall'articolo 149, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e al fine di garantire la biodiversità agricola e la resistenza dell'ecosistema alle mutazioni o ricombinazioni del batterio della xylella», consente, al comma 1, «nelle aree dichiarate infette l'attività di impianto di qualsiasi essenza arborea in deroga ai vincoli paesaggistico culturali, comunque denominati, apposti in forza di leggi regionali o di provvedimenti amministrativi di pianificazione sovraordinata o comunale».

1.2.- In primo luogo, il Presidente del Consiglio di ministri ritiene che l'art. 26 legge reg. Puglia n. 52 del 2019 sarebbe invasivo della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto non rientrerebbe nelle competenze regionali l'individuazione unilaterale delle attività che possono essere ricondotte alle ordinarie attività agro-silvo-pastorali, che, ai sensi dell'art. 149, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) (d'ora in poi, anche: cod. beni culturali), non consentono l'esonero dell'autorizzazione paesaggistica.

1.3.- In secondo luogo, il ricorrente ritiene che l'impugnata disposizione regionale sarebbe costituzionalmente illegittima anche per il contrasto con la direttiva 92/43/CEE del consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche e l'art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997 (regolamento, questo, con il quale si è data attuazione alla citata direttiva). Sostiene l'Avvocatura generale, infatti, che la norma impugnata introdurrebbe un regime derogatorio in contrasto con la citata norma statale, che, in tema di valutazione di incidenza ambientale (VINCA), non consentirebbe deroghe.

Secondo la difesa statale, non potrebbe essere invocato, al fine di legittimare l'intervento normativo regionale, quanto previsto dall'art. 12 del d.P.R. n. 357 del 1997 - così come modificato dal decreto del Presidente della Repubblica 5 luglio 2019, n. 102 (Regolamento recante ulteriori modifiche dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, concernente attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche) - che, nel vietare l'immissione in natura di specie e di popolazioni non autoctone, introduce un limitato regime di deroga. Il citato articolo stabilisce al comma 4 che, su istanza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti di gestione delle aree protette nazionali, l'immissione in natura di specie e di popolazioni non autoctone può essere autorizzata per motivate ragioni di rilevante interesse pubblico, connesse a esigenze ambientali, economiche, sociali e culturali, e, comunque sia, in modo da non arrecare alcun pregiudizio agli habitat naturali nella loro area di ripartizione naturale né alla fauna e alla flora selvatiche locali.

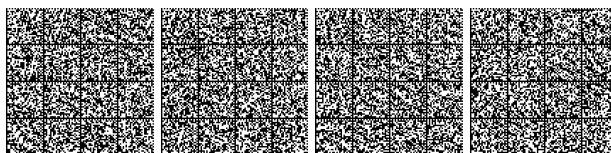
Ciò chiarito, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l'impugnato art. 26 contrasterebbe, sotto tale profilo, con gli standard di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema posti dal legislatore statale nell'esercizio della competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., perché tendente a comprimere il livello di tutela stabilito dalla legislazione nazionale e dalle direttive europee in tale ambito, così illegittimamente invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia.

La difesa statale pone in evidenza, infatti, che, in base alla giurisprudenza di questa Corte, la disciplina della VINCA dovrebbe ritenersi ricompresa nella tutela ambientale e dell'ecosistema e che, sulla scorta di ciò, neppure l'obiettivo di preservare aree di eccezionale valore ambientale potrebbe ritenersi sufficiente a legittimare l'intervento del legislatore regionale in detta materia (si richiamano le sentenze n. 195 del 2017, n. 38 del 2015 e n. 104 del 2008).

1.4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 36 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019.

L'indicata disposizione regionale prevede che «[a] integrazione delle norme tecniche di attuazione degli strumenti urbanistici comunali sono consentite le attività previste dalla legge regionale 22 luglio 1998, n. 20 (Turismo rurale), senza necessità di approvazione regionale, e dall'articolo 45, commi 3 e 4 delle norme tecniche d'attuazione del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), salvo che il comune interessato non esprima la volontà di non avvalersene con delibera del consiglio comunale».

Come rileva la difesa statale, l'art. 36 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019 detterebbe disposizioni attuative della legge della Regione Puglia 22 luglio 1998, n. 20 (Turismo rurale) e dell'art. 45 del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), specificando che le attività previste dalle richiamate norme sarebbero consentite senza necessità di approvazione regionale o salvo che il Comune decida, mediante delibera consiliare, di non avvalersene.



L'Avvocatura dello Stato ricorda che è stata già deliberata l'impugnativa costituzionale di alcune delle modifiche apportate alla legge reg. Puglia n. 20 del 1998 dalla legge Regione Puglia 9 agosto 2019, n. 43, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 22 luglio 1998, n. 20 (Turismo rurale) e interpretazione autentica dell'articolo 2 della legge regionale 12 dicembre 2016, n. 38 (Norme in materia di contrasto agli incendi boschivi e di interfaccia)».

Per quanto riguarda l'odierna questione di costituzionalità, emergerebbe «il contrasto del comma 5 dell'art. 1 della L.R. n. 20 del 1998 con l'art. 145, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004, in quanto non è assicurata la partecipazione del competente Ministero dei Beni culturali nel procedimento di adeguamento della variante del PUG (che si verrebbe a determinare a seguito dell'approvazione degli interventi previsti dalla stessa L.R. n. 20 del 1998) al PPTR».

Per quanto attiene, invece, alla disciplina normativa in relazione all'art. 45 del PPTR, si deduce che i commi 3 e 4 di tale disposizione si riferiscono alle disposizioni dei territori costieri, le quali, ai sensi dell'art. 143, comma 9, cod. beni culturali, sarebbero immediatamente prevalenti sulle disposizioni dello strumento urbanistico comunale. Il citato art. 143, comma 9, prevede infatti che, a far data dall'adozione del piano paesaggistico, per un verso, non sono consentiti interventi in contrasto con le prescrizioni di tutela previste nel piano; per l'altro, le previsioni e le prescrizioni del piano sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani territoriali ed urbanistici.

L'impugnata norma regionale contrasterebbe, pertanto, con il citato art. 143, comma 9, «laddove fa salva la facoltà del comune di esprimere la volontà di non consentire tale immediata cogenza e prevalenza», così invadendo la competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

2.- La Regione Puglia non si è costituita in giudizio.

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 26 e 36 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

1.1.- Le ulteriori questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, relative agli artt. 10, 35, 44, 45, 47 e 49 della medesima legge reg. Puglia n. 52 del 2019, impugnati in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., sono state decise con la sentenza n. 36 del 2021.

2.- L'art. 26 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, al comma 1, così dispone: «[i]n conformità con le procedure e i limiti previsti dall'articolo 149, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e al fine di garantire la biodiversità agricola e la resistenza dell'ecosistema alle mutazioni o ricombinazioni del batterio della xylella, è consentita nelle aree dichiarate infette l'attività di impianto di qualsiasi essenza arborea in deroga ai vincoli paesaggistico culturali, comunque denominati, apposti in forza di leggi regionali o di provvedimenti amministrativi di pianificazione sovraordinata o comunale».

2.1.- Per un verso, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene il richiamato art. 26 invasivo della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto non rientrerebbe nelle competenze regionali l'individuazione unilaterale delle attività che possono essere ricondotte alle ordinarie attività agro-silvo-pastorali, le quali, ai sensi dell'art. 149, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) (d'ora in avanti, anche: cod. beni culturali), consentono l'esonero dell'autorizzazione paesaggistica.

Per un altro verso, il ricorrente ritiene che l'impugnata disposizione regionale sia costituzionalmente illegittima anche per contrasto con la direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992 e l'art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche). Sostiene l'Avvocatura generale, infatti, che la norma impugnata introdurrebbe un regime derogatorio in contrasto con la citata norma statale, la quale, in tema di valutazione di incidenza ambientale (VINCA), non consentirebbe deroghe.

2.2.- Al fine di inquadrare le questioni, è preliminarmente opportuno tratteggiare il panorama normativo di interesse, volto al contenimento e al superamento dei danni prodotti dal batterio della Xylella fastidiosa, che ha colpito gli oliveti pugliesi.



2.2.1.- La vicenda della diffusione del batterio della Xylella - rispetto alla quale è stata anche svolta un'indagine conoscitiva dalla XIII Commissione Agricoltura della Camera, conclusasi il 21 febbraio 2019 - si è dimostrata drammatica da un punto di vista ambientale e produttivo per gli oliveti presenti nella Regione Puglia, dando luogo, in ragione di ciò, a una serie di interventi di diversa natura e a vari livelli.

A seguito della ricordata indagine parlamentare, è intervenuto il decreto-legge 29 marzo 2019, n. 27 (Disposizioni urgenti in materia di rilancio dei settori agricoli in crisi e del settore ittico nonché di sostegno alle imprese agroalimentari colpite da eventi atmosferici avversi di carattere eccezionale e per l'emergenza nello stabilimento Stoppani, sito nel Comune di Cogoleto), convertito, con modificazioni, nella legge 21 maggio 2019, n. 44.

2.2.2.- Per ciò che maggiormente rileva in questa sede, all'art. 8-ter, comma 1, del d.l. n. 27 del 2019, come convertito, si è statuito che «per un periodo di sette anni il proprietario, il conduttore o il detentore a qualsiasi titolo di terreni può procedere, previa comunicazione alla regione, all'estirpazione di olivi situati in una zona infetta dalla Xylella fastidiosa, con esclusione di quelli situati nella zona di contenimento di cui alla decisione di esecuzione (UE) 2015/789 della Commissione, del 18 maggio 2015, e successive modificazioni, in deroga a quanto disposto dagli articoli 1 e 2 del decreto legislativo luogotenenziale 27 luglio 1945, n. 475, e ad ogni disposizione vigente anche in materia vincolistica nonché in esenzione dai procedimenti di valutazione di impatto ambientale e di valutazione ambientale strategica, di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e dal procedimento di valutazione di incidenza ambientale».

In tal modo si è espressamente introdotta una disciplina derogatoria della normativa vincolistica, al fine di apprestare una risposta quanto più veloce ed efficace contro la diffusione del batterio. Deroga - è bene porre in evidenza tale aspetto - che dal citato decreto-legge non è prevista anche per le attività di impianto nelle zone sottoposte a vincolo paesaggistico. Alla luce del citato decreto-legge, infatti, l'impianto di nuove specie, allorché ricadente in aree sottoposte a vincolo paesaggistico, deve (*recte*: avrebbe dovuto) rispettare i vincoli previsti dal d.lgs. n. 42 del 2004: ossia essere sottoposto ad autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004.

2.2.3.- Proprio in forza della disciplina derogatoria sul taglio delle piante infette, da un lato, e della normativa del codice di settore sulla necessità dell'autorizzazione paesaggistica per l'impianto, dall'altro, e al fine di «agire tempestivamente» per «salvaguardare il paesaggio identitario e impedire la desertificazione dei luoghi», la Regione Puglia, il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo e il Ministero delle politiche agricole hanno stipulato un protocollo di intesa riguardante «la "[r]icostituzione del paesaggio olivicolo pugliese nelle aree soggette a vincolo paesaggistico, ai sensi della parte III del codice dei beni culturali e del paesaggio, ricadenti nella zona infetta da Xylella fastidiosa», approvato con deliberazione della Giunta regionale 11 novembre 2019, n. 2052».

È l'art. 2 di detto protocollo a dettare la disciplina per il reimpianto in deroga all'autorizzazione paesaggistica. Con tale disposizione si è previsto, infatti, che «[l]e operazioni di reimpianto nelle aree vincolate ricadenti in zone infette (con esclusione della zona di contenimento) [...] possono essere ricondotte a pratiche agricole non soggette ad autorizzazione paesaggistica» se rispettano le due condizioni espressamente individuate dalla norma: in primo luogo, se sono reimpiantate solo coltivazioni di ulivo resistenti quali il «Leccino o la Fs-17, o altre varietà di ulivi che dovessero rivelarsi resistenti o tolleranti all'organismo specificato, sulla base di apposita certificazione del Comitato Fitosanitario Nazionale»; in secondo luogo, se «nelle operazioni di reimpianto sono salvaguardati tutti i beni diffusi caratterizzanti il paesaggio rurale (muretti a secco, lamie, specchie, trulli, cisterne pozzi, canalizzazioni delle acque piovane ecc.) in conformità con gli artt. 76, 77, 78 e 83 delle NTA del PPTR [Piano paesaggistico territoriale regionale]».

Fuori dalle condizioni espressamente previste dal comma 1, pertanto, gli interventi di reimpianto devono essere sottoposti - così ancora l'art. 2, comma 2, del citato protocollo - a «procedura ordinaria di cui all'art. 146 del D.Lgs. 42/2004».

2.2.4.- È proprio nel contesto normativo tracciato dall'analizzato art. 2 del protocollo che si inserisce l'art. 26 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, il quale, come si è già ricordato, consente nelle zone dichiarate infette l'impianto di qualsiasi essenza arborea in deroga ai vincoli paesaggistico-culturali, comunque sia denominati, apposti in forza di leggi regionali o di provvedimenti amministrativi di pianificazione sovraordinata o comunale.

2.3.- Tracciato nelle sue linee essenziali il quadro normativo di riferimento, è possibile passare all'esame delle singole questioni sull'art. 26 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019.

2.4.- Come si è già ricordato, il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., poiché il legislatore regionale avrebbe previsto un caso di esonero dall'autorizzazione diverso da quelli contemplati dall'art. 149 del d.lgs. n. 42 del 2004, così, del pari, violando la disciplina dell'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del medesimo decreto legislativo.

La questione è fondata.



2.4.1- Come già ha avuto modo di chiarire questa Corte, «[s]petta alla legislazione statale determinare presupposti e caratteristiche dell'autorizzazione paesaggistica, delle eventuali esenzioni e delle semplificazioni della procedura, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell'ambiente» (sentenza n. 246 del 2017). Si è, inoltre, affermato che «la legislazione regionale non può prevedere una procedura per l'autorizzazione paesaggistica diversa da quella dettata dalla legislazione statale, perché alle Regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica» (sentenza n. 189 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 238 del 2013, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010 e n. 232 del 2008).

La competenza esclusiva statale risponde, infatti, ad «ineludibili esigenze di tutela e sarebbe vanificata dall'intervento di una normativa regionale che sancisse in via indiscriminata [...] l'irrelevanza paesaggistica di determinate opere, così sostituendosi all'apprezzamento che compete alla legislazione statale» (sentenza n. 246 del 2017).

2.4.2.- Il legislatore regionale pugliese, consentendo, con la norma impugnata, l'impianto di qualsiasi essenza arborea in deroga ai vincoli paesaggistici, ha introdotto un'ipotesi di esonero dall'autorizzazione paesaggistica.

L'art. 26 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, così statuendo, si pone, pertanto, in contrasto con gli artt. 146 e 149 cod. beni culturali - recanti, il primo, la disciplina dell'autorizzazione paesaggistica e, il secondo, l'individuazione tassativa delle tipologie di interventi in aree vincolate realizzabili anche in assenza di detta autorizzazione - e risulta, quindi, invasivo della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

2.4.3. Deve, allora, concludersi per l'illegittimità costituzionale dell'intero art. 26 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, non sottraendosi alla censura nemmeno il suo comma 2, a norma del quale, «[n]el termine perentorio di trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale può motivatamente deliberare l'esclusione, in tutto o in parte, delle aree in cui non è applicabile la deroga di cui al comma 1».

Resta assorbita l'ulteriore questione sulla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in riferimento alla direttiva 92/43/CEE e all'art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 36 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Il citato art. 36 così dispone: «[a] integrazione delle norme tecniche di attuazione degli strumenti urbanistici comunali sono consentite le attività previste dalla legge regionale 22 luglio 1998, n. 20 (Turismo rurale), senza necessità di approvazione regionale, e dall'articolo 45, commi 3 e 4 delle norme tecniche d'attuazione del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), salvo che il comune interessato non esprima la volontà di non avvalersene con delibera del consiglio comunale».

L'art. 36 è composto da due distinte norme, entrambe impuginate.

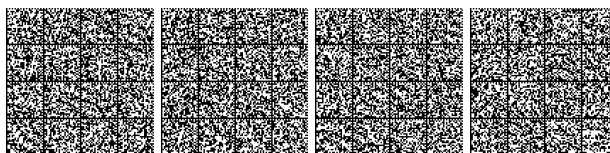
3.1.- La prima norma prevede che, a integrazione delle norme tecniche di attuazione degli strumenti urbanistici comunali, sono consentite le attività previste dalla legge della Regione Puglia 22 luglio 1998, n. 20 (Turismo rurale), senza necessità di approvazione regionale.

Lo Stato denuncia l'invasione della competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., poiché la previsione regionale contrasterebbe con l'art. 145, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004, «in quanto non è assicurata la partecipazione del competente Ministero dei Beni culturali nel procedimento di adeguamento della variante del PUG (che si verrebbe a determinare a seguito dell'approvazione degli interventi previsti dalla stessa L.R. n. 20 del 1998) al PPTR [Piano paesaggistico territoriale regionale]».

La questione non è fondata.

In diverse occasioni questa Corte ha affermato la necessità che la tutela paesaggistica sia caratterizzata dalla «concertazione rigorosamente necessaria» (così sentenza n. 64 del 2015) tra Regione e organi ministeriali, la quale impone la partecipazione di questi ultimi al procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica (sentenza n. 64 del 2015; in senso analogo, sentenze n. 240 del 2020, n. 197 del 2014 e n. 211 del 2013).

Dall'art. 36 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019 non è ricavabile una deroga all'art. 145, comma 5, cod. beni culturali e al richiamato principio di concertazione necessaria; contrariamente a quanto dedotto dal ricorrente, pertanto, la norma impugnata, nel superare la necessità dell'approvazione regionale ai soli fini urbanistici, di cui all'art. 1, comma 5, della legge reg. Puglia n. 20 del 1998, non ha fatto venir meno la necessaria partecipazione dei competenti organi ministeriali al procedimento di adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica. Partecipazione, questa, che, anche a seguito delle modifiche normative introdotte dalla norma impugnata, continua, in definitiva, ad essere assicurata; onde la non fondatezza della questione.



3.2.- La seconda norma di cui si compone l'art. 36 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, anch'essa impugnata, dispone che, a integrazione delle norme tecniche di attuazione degli strumenti urbanistici comunali, sono consentite le attività previste dall'art. 45, commi 3 e 4, delle norme tecniche d'attuazione del Piano paesaggistico territoriale regionale (d'ora in avanti, anche: NTA del PPTR), salvo che il Comune interessato non esprima la volontà di non avvalersene con delibera del consiglio comunale.

La disposizione regionale è impugnata solo laddove fa salva la facoltà del Comune di esprimere la volontà di non avvalersi delle norme di cui al citato art. 45, commi 3 e 4, mediante apposita delibera comunale, poiché solo sul punto contrasterebbe con il principio di immediata cogenza e prevalenza delle disposizioni del piano paesaggistico sulle disposizioni dello strumento urbanistico comunale, di cui al citato art. 143, comma 9, del d.lgs. n. 42 del 2004, risultando, pertanto, invasiva della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Il Presidente del Consiglio dei ministri fonda, infatti, le proprie censure sul presupposto che l'art. 45, commi 3 e 4, delle citate NTA del PPTR, riferendosi alle disposizioni dei territori costieri, detterebbe una disciplina che, ai sensi dell'art. 143, comma 9, del d.lgs. n. 42 del 2004, sarebbe immediatamente cogente e prevalente sulle disposizioni dello strumento urbanistico comunale.

3.2.1.- È necessario, pertanto, prendere in considerazione, seppur rapidamente, il contenuto normativo del citato art. 45, commi 3 e 4.

Tale articolo, recante la rubrica «Prescrizioni per i “Territori costieri” e i “Territori contermini ai laghi”», prevede al comma 3 che, «[f]atte salve la procedura di autorizzazione paesaggistica e le norme in materia di condono edilizio, nel rispetto degli obiettivi di qualità e delle normative d'uso di cui all'art. 37, nonché degli atti di governo del territorio vigenti ove più restrittivi», sono ammissibili varie attività - specificamente elencate - che hanno lo scopo di valorizzare e riqualificare i beni paesaggistici contemplati dalla disposizione normativa, se e nella misura in cui non compromettano i caratteri naturali e siano coerenti con i caratteri paesaggistici in cui si inseriscono.

In altri termini, il comma 3, precisando la necessità di rispettare le procedure di autorizzazione paesaggistica e le previsioni in materia di condono edilizio, contiene una serie di norme permissive, escludendo peraltro espressamente gli interventi ivi contemplati in presenza di atti di governo del territorio più restrittivi; il comma 4, invece, contiene semplici raccomandazioni, di per sé sprovviste di efficacia cogente e alle quali gli enti locali possano non dare attuazione semplicemente rimanendo inerti.

Diversamente da quanto presuppone il Presidente del Consiglio dei ministri, la citata normativa paesaggistica, esprimendo, per un verso, norme permissive che possono non trovare applicazione in presenza di atti di governo del territorio più restrittivi, e, per l'altro, norme programmatiche, non presenta, quindi, una portata immediatamente cogente e incondizionatamente precettiva.

Non ostante ciò la questione di legittimità costituzionale, promossa dal ricorrente, è fondata, poiché la norma impugnata si pone, comunque sia, in contrasto con il principio di prevalenza della tutela paesaggistica, che trova riconoscimento ed espressione nell'art. 143, comma 9, cod. beni culturali.

3.2.2.- Il principio di prevalenza della tutela paesaggistica deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito non solo adottare normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto, ma, altresì, introdurre limiti o condizioni, in qualsiasi forma, senza che ciò sia giustificato da più stringenti ragioni di tutela, le quali possono se del caso trovare riconoscimento anche negli strumenti urbanistici regionali o comunali, tanto più, poi, se dette limitazioni trovino giustificazione in mere esigenze urbanistiche.

Affinché sia preservato il valore unitario e prevalente della tutela paesaggistica (sul quale, fra le molte, sentenze n. 11 del 2016, n. 64 del 2015 e n. 197 del 2014), deve, infatti, essere salvaguardata la complessiva efficacia del piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali (sentenza n. 182 del 2006).

L'impugnato art. 36, *in parte qua*, nel condizionare l'applicabilità delle previsioni paesaggistiche di cui al citato art. 45, commi 3 e 4, non alla presenza di più stringenti norme di tutela già previste negli strumenti urbanistici, ma a mere scelte urbanistiche dei Comuni, i quali possono limitarsi a manifestare la semplice volontà di non avvalersi delle richiamate disposizioni paesaggistiche, si pone in contrasto con il principio di prevalenza della tutela paesaggistica nei termini sopra precisati e quindi viola l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 143, comma 9, cod. beni culturali.

3.2.3.- L'art. 36 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019 va dichiarato, quindi, costituzionalmente illegittimo, limitatamente alle parole: «, salvo che il comune interessato non esprima la volontà di non avvalersene con delibera del consiglio comunale».



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 26 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 36 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, limitatamente alle parole: «, salvo che il comune interessato non esprima la volontà di non avvalersene con delibera del consiglio comunale»;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 36 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione all'art. 145, comma 5, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), 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 9 febbraio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 21 aprile 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_210074

N. 75

*Sentenza 24 febbraio - 21 aprile 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Banche e istituti di credito - Norme della Regione Siciliana - Credito agrario - Proroga di diciotto mesi delle passività di carattere agricolo scadute o in scadenza entro il 31 dicembre 2005 - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e del principio di uguaglianza - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Siciliana 22 dicembre 2005, n. 19, art. 20, comma 11.
- Costituzione, art. 3; statuto speciale della Regione Siciliana, artt. 14, primo comma, lettera a), e 17, primo comma, lettera e).

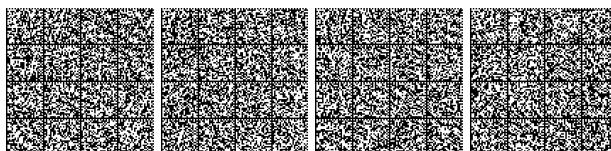
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

*Giudici :* 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





## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 11, della legge della Regione Siciliana 22 dicembre 2005, n. 19 (Misure finanziarie urgenti e variazioni al bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2005. Disposizioni varie), promosso dalla Corte di cassazione nel procedimento vertente tra l'Azienda agricola Emilia Foderà snc e altri e la Dobank spa, quale rappresentante della Unicredit spa, con ordinanza del 9 dicembre 2019, iscritta al n. 95 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione, fuori termine, dell'Azienda agricola Emilia Foderà snc e di Cesare Foderà, nonché l'atto di intervento della Regione Siciliana;

udito nella camera di consiglio del 24 febbraio 2021 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

deliberato nella camera di consiglio del 24 febbraio 2021.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 9 dicembre 2019 (r.o. n. 95 del 2020) la Corte di cassazione ha sollevato, in riferimento agli artt. 14, primo comma, lettera *a*), 17, primo comma, lettera *e*), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 11, della legge della Regione Siciliana 22 dicembre 2005, n. 19 (Misure finanziarie urgenti e variazioni al bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2005. Disposizioni varie), nella parte in cui prevede che «gli istituti ed enti esercenti il Credito agrario prorogano di diciotto mesi le passività di carattere agricolo scadute o che andranno a scadere entro il 31 dicembre 2005».

2.- Il Collegio rimettente riferisce di essere adito per la cassazione di una sentenza della Corte di appello di Palermo di inefficacia del precetto, intimato dal Banco di Sicilia per inadempimento di un contratto di mutuo per consolidamento di passività agrarie con scadenza dal 31 dicembre 1998 al 31 dicembre 2004, a cui gli intimati si erano opposti adducendo l'inesigibilità del credito, ai sensi dell'art. 20, comma 11, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2005, che proroga di diciotto mesi le passività di carattere agricolo scadute o che andranno a scadere entro il 31 dicembre 2005, purché contratte in epoca antecedente alla stessa legge.

3.- La Corte di cassazione, premesso di non condividere l'interpretazione offerta dalla Corte di appello, secondo cui l'art. 20, comma 11, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2005 rimetterebbe all'accordo delle parti la proroga delle scadenze contrattuali dei mutui agrari in corso, ritiene invece che la norma abbia immediata portata precettiva e disponga la proroga in via automatica, a prescindere dall'assenso degli enti e degli istituti di credito mutuanti, non necessitando, un accordo di tal fatta, un'espressa previsione normativa di autorizzazione.

In tal senso deporrebbe il dato letterale della disposizione che, usando il modo verbale indicativo, denota la doverosità dell'azione prevista; inoltre, solo il riconoscimento della portata precettiva della norma le consentirebbe di aver qualche utilità, mancando la previsione di provvidenze pubbliche o altre forme di incentivazione dell'accordo delle parti, il quale è sempre possibile, in base alla disciplina del mutuo, senza necessità di un'ulteriore specifica previsione di legge che a ciò le inviti.

Peraltro, prosegue la Corte di cassazione, già in altre occasioni il legislatore regionale siciliano avrebbe previsto proroghe automatiche delle scadenze delle passività dei mutui agrari, sancendo, invece, espressamente la loro natura facoltativa quando ne ha voluto rimettere l'operatività alla volontà delle parti.

4.- Accertato, dunque, che la disposizione regionale non può avere il significato meramente propulsivo indicato dalla Corte di appello, la Corte di cassazione ritiene che l'art. 20, comma 11, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2005 sia in contrasto con l'art. 3 Cost. e con le sopra indicate norme dello statuto siciliano, per superamento della competenza legislativa regionale e invasione di quella del legislatore statale.

5.- Quanto alla rilevanza, la Suprema Corte precisa che non è contestato che il mutuo di cui si discute rientri tra quelli di cui alla norma censurata, sia per la tipologia che per la localizzazione regionale del rapporto e delle parti, trattandosi di un mutuo per il consolidamento di passività agricole concesso da un istituto regionale esercente credito agrario in favore di una azienda agricola siciliana, con rate scadute al 31 dicembre 2005.

Per effetto dell'art. 20, comma 11, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2005, dunque, le scadenze sono prorogate di diciotto mesi, con conseguente inesigibilità dei crediti azionati con il precetto impugnato, a nulla rilevando, ai fini del giudizio di opposizione, la sopravvenuta esigibilità dei crediti per scadenza delle proroghe.



Inoltre, la Corte rimettente precisa che la rilevanza della questione sulla legittimità della proroga non verrebbe meno neppure a seguito dell'esame degli altri motivi di opposizione al precetto non solo per la priorità logica del suo esame, comportando il suo accoglimento la caducazione integrale del precetto, ma perché non sarebbero fondati; comunque, qualora fossero accolti i motivi di opposizione relativi all'esatta determinazione della somma dovuta, non si potrebbe giungere alla declaratoria di nullità del mutuo o dello stesso precetto opposto.

6.- Quanto alla non manifesta infondatezza, la Corte di cassazione ritiene che la violazione degli artt. 14, primo comma, lettera *a*), e 17, primo comma, lettera *e*), dello statuto della Regione Siciliana e dell'art. 3 Cost. derivi dall'incidenza, da parte della norma censurata, sui rapporti di diritto privato che, per risalente giurisprudenza costituzionale (sono citate le sentenze n. 72 del 1965 e n. 154 del 1972), sono esclusi dalla competenza legislativa della Regione Siciliana sia in materia di industria e commercio che in materia di agricoltura, essendo riservati alla competenza statale.

7.- A sostegno delle proprie argomentazioni, la Corte di cassazione cita una serie di pronunce della Corte costituzionale che hanno ribadito la competenza dello Stato in materia di disciplina dei rapporti privati, dichiarando l'illegittimità costituzionale di norme regionali siciliane che la invadevano (sentenze n. 35 del 1992, n. 189 del 2007 e n. 265 del 2013).

Tale orientamento, prosegue la Corte di cassazione citando numerose altre pronunce, si sarebbe ampiamente consolidato nel senso di ritenere l'ordinamento di diritto privato un limite alla potestà legislativa regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio di uguaglianza, di garantire l'uniforme trattamento dei rapporti privatistici su tutto il territorio nazionale; conseguentemente, le norme dettate dal codice civile, siano esse imperative o destinate a regolare i rapporti civili in assenza di diversa volontà delle parti, sarebbero inderogabili per il legislatore regionale.

8.- Ciò varrebbe anche in riferimento alla competenza esclusiva statutaria siciliana in materia di agricoltura poiché, anche se l'art. 14, primo comma, lettera *a*), dello statuto non precisa, analogamente a quanto avviene per la competenza in materia di industria e commercio di cui alla successiva lettera *d*) dello stesso art. 14, primo comma, che ne sono esclusi i rapporti privati, tale esclusione deriverebbe da un principio generale dell'ordinamento, che solo talvolta si è reputato di dover esplicitamente ribadire, senza che possa essere attribuito specifico rilievo alla differente formulazione delle due disposizioni statutarie.

9.- Pertanto, conclude il Collegio rimettente, la norma censurata, regolando la proroga delle scadenze dei contratti di credito agrario delle aziende agricole siciliane, ad un tasso di interesse determinato, avrebbe superato i limiti connotati alle competenze statutarie di cui agli artt. 14, primo comma, lettera *a*), e 17, primo comma, lettera *e*) dello statuto regionale e avrebbe illegittimamente interferito sulle regole civilistiche dell'adempimento delle obbligazioni pecuniarie e sulle conseguenze dell'inadempimento in materia di «ordinamento civile», che è materia riservata al legislatore statale in ragione del rispetto del precetto di uguaglianza, che prescrive di disciplinare in modo uniforme i rapporti privatistici su tutto il territorio nazionale e che si impone anche alle Regioni a statuto speciale.

10.- Nel giudizio di costituzionalità si sono costituite tardivamente l'Azienda agricola Emilia Foderà snc e Cesare Foderà, quali parti del giudizio principale, chiedendo che la norma censurata sia dichiarata costituzionalmente illegittima.

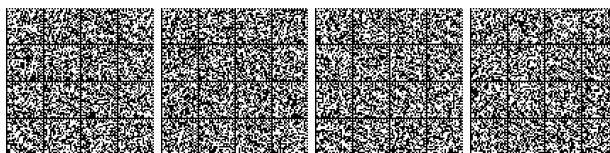
11.- È intervenuta in giudizio la Regione Siciliana chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e infondata, e in primo luogo la resistente ha rilevato che l'ordinanza della Corte di cassazione le era stata notificata in data 27 luglio 2020, solo dopo l'iscrizione del giudizio di costituzionalità e d'ordine della cancelleria della stessa Corte costituzionale.

12.- L'inversione della tempistica, stabilita dall'art. 2, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi dinanzi la Corte costituzionale, comporterebbe l'inammissibilità del giudizio, poiché la Regione non avrebbe avuto un congruo termine per predisporre il proprio atto di intervento.

13.- Inoltre, il giudizio di costituzionalità sarebbe inammissibile per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, poiché l'ordinanza ha evocato il contrasto con le norme statutarie e con il solo art. 3 Cost., mentre non ha indicato l'art. 117, secondo comma, lettera *l*) Cost., così da rivelarsi contraddittoria e carente, non essendo chiaro in che modo la Regione, nell'esercizio delle proprie competenze in materia di agricoltura e credito agrario, avrebbe superato il "limite del diritto privato".

A supporto delle proprie argomentazioni, la Regione Siciliana ricorda che con le ordinanze n. 339 del 2006 e n. 345 del 2008 la Corte costituzionale ha già dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 1 della legge della Regione Siciliana 23 dicembre 2000, n. 28 (Proroga delle cambiali agrarie ed altre norme in materia di agricoltura. Norme in materia di usi civici), di proroga dei crediti agrari, per mancata specifica indicazione del parametro dell'ordinamento civile, a fronte della mera evocazione del contrasto con l'art. 3 Cost.

14.- Nel merito la resistente ha dedotto che la questione sarebbe infondata, essendo la Corte di cassazione incorsa in erronea interpretazione della disposizione censurata, che, secondo una lettura costituzionalmente orientata, avrebbe natura meramente propulsiva, volta a favorire l'accordo delle parti sulla proroga delle scadenze delle passività agrarie, la cui posticipazione non avverrebbe in via automatica.



Secondo la Regione resistente questa interpretazione della disposizione censurata deriverebbe dall'art. 12 delle Preleggi poiché l'utilizzo della parola «prorogano» implicherebbe, quale presupposto implicito, la sussistenza di un accordo tra istituto di credito e debitore e, in tal senso, la Regione avrebbe interpretato norme di analogo contenuto sia nelle proprie circolari che nelle difese spiegate di fronte alla Corte costituzionale nel corso del giudizio conclusosi con l'ordinanza n. 345 del 2008.

15.- Inoltre, la questione sarebbe infondata poiché l'attribuzione della competenza legislativa statutaria esclusiva in materia di agricoltura e foreste consentirebbe l'adozione di atti normativi incidenti anche sui rapporti regolati dalle norme del codice civile, se funzionale al perseguimento delle finalità di interesse pubblico assegnate alla Regione.

16.- A supporto di ciò vengono citate le sentenze n. 7 del 1956 e n. 6 del 1958 con cui la Corte costituzionale ha riconosciuto la possibilità di apportare eccezioni alla regola di riserva statale della competenza in materia di diritto privato quando ricorrano le seguenti condizioni: 1) eccezionalità di situazioni locali; 2) soddisfacimento di interessi pubblici; 3) mancanza di contrasto con i criteri informativi della legislazione statale in materia, da adattare alle particolari situazioni ambientali.

17.- Inoltre, poiché la potestà legislativa in materia agraria non investirebbe solo i profili tecnici, ma anche i rapporti privati quando possa influire sulla situazione generale economica, sull'incremento della produzione agricola e sulla pace sociale delle campagne, che costituiscono interessi pubblici, la Regione conclude per la legittimità dell'art. 20, comma 11, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2005 in relazione all'obiettivo perseguito nel contesto della generale potestà riconosciuta nella materia agricoltura alla Regione Siciliana.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 9 dicembre 2019 (r.o. n. 95 del 2020) la Corte di cassazione ha sollevato, in riferimento agli artt. 14, primo comma, lettera *a*), 17, primo comma, lettera *e*), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 11, della legge della Regione Siciliana 22 dicembre 2005, n. 19 (Misure finanziarie urgenti e variazioni al bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2005. Disposizioni varie), nella parte in cui prevede che «gli istituti ed enti esercenti il Credito agrario prorogano di diciotto mesi le passività di carattere agricolo scadute o che andranno a scadere entro il 31 dicembre 2005».

La norma censurata prevede che «[a]l fine di agevolare la ripresa delle aziende agricole siciliane singole e/o associate, colpite dalla grave crisi di mercato nel corso del 2004 e del 2005, gli istituti ed enti esercenti il Credito agrario prorogano di diciotto mesi le passività di carattere agricolo scadute o che andranno a scadere entro il 31 dicembre 2005, nonché per le aziende agrumicole, ortofrutticole e terricole, quelle in scadenza al 31 maggio 2006, purché contratte anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge. Alle suddette operazioni di proroga si applica, a totale carico del beneficiario, il tasso di riferimento vigente al momento della scadenza della passività».

La Corte rimettente ritiene che la Regione, prorogando di diciotto mesi le passività di carattere agricolo scadute o che andranno a scadere entro il 31 dicembre 2005, purché contratte in epoca antecedente alla stessa legge regionale, abbia superato i limiti della competenza legislativa statutaria esclusiva in materia di agricoltura, di cui all'art. 14, primo comma, lettera *a*), dello Statuto della Regione Siciliana, e della competenza concorrente in materia di credito, di cui al successivo art. 17, primo comma, lettera *e*), invadendo la sfera di attribuzioni del legislatore statale in materia di diritto privato, in proposito richiamando l'art. 3 Cost., che impone un trattamento uniforme dei rapporti privatistici su tutto il territorio nazionale.

2.- In via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità, per tardività, della costituzione dell'Azienda agricola Emilia Foderà snc e di Cesare Foderà, avvenuta oltre il termine perentorio previsto dall'art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione in *Gazzetta Ufficiale*; tale termine, infatti, scadeva l'8 settembre 2020, essendo la pubblicazione avvenuta il 19 agosto 2020, mentre l'atto di costituzione delle parti private è stato depositato nella cancelleria di questa Corte il 18 settembre 2020, poiché ai giudizi in via incidentale innanzi a questa Corte non si applica la sospensione feriale dei termini.

3.- Quanto ai profili di inammissibilità dedotti dalla difesa regionale, questi si riferiscono al difetto di motivazione dell'ordinanza sulla non manifesta infondatezza e all'inidoneità del termine a difesa, poiché la notifica alla Regione dell'ordinanza della Corte di cassazione è avvenuta solo dopo il deposito presso la cancelleria di questa Corte.

Tale eccezione è infondata; invero, l'art. 3 delle Norme integrative dei giudizi davanti alla Corte costituzionale prevede quale unico termine perentorio per la costituzione nel giudizio di costituzionalità quello di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza nella *Gazzetta Ufficiale*.

4.- L'ulteriore eccezione di inammissibilità è riferita al difetto di motivazione per l'omessa indicazione del parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*) Cost.; anch'essa è infondata, invero il richiamo alla violazione dell'ordinamento civile si evince dall'evocazione dell'art. 3 Cost. La violazione del principio di uguaglianza è, infatti,



argomentata dalla necessità di garantire in maniera uniforme, su tutto il territorio nazionale, le regole di disciplina dei rapporti privatistici; inoltre l'ordinanza di rimessione fa esplicito riferimento alla indebita invasione della sfera di competenza statale nel diritto privato.

5.- Nel merito la questione è fondata.

Va innanzitutto esclusa la lettura costituzionalmente orientata della norma censurata, così come prospettata dalla difesa della Regione, che richiama in questo senso un risalente parere del proprio ufficio legislativo e legale, reso in riferimento alla legge della Regione Siciliana 28 settembre 1999, n. 22 (Interventi urgenti per il settore agricolo), che aveva contenuto analogo a quello della disposizione regionale oggi all'esame.

La difesa della Regione, richiamandosi al suddetto parere, sostiene che la norma censurata non avrebbe carattere precettivo, bensì meramente "propulsivo", costituendo solo un invito a porre in essere la prevista proroga delle passività riferite alla rateizzazione, ciò che non avrebbe condizionato sul piano privatistico la volontà delle parti.

6.- Il tenore letterale della normativa censurata non consente, però, l'accoglimento della interpretazione proposta dalla difesa regionale, in quanto il termine «prorogano», usato dalla disposizione censurata, ha una valenza chiaramente precettiva e, pertanto, incompatibile con la pretesa che si tratti di un mero invito a porre in essere una proroga. D'altra parte, ove si dovesse presupporre un implicito accordo delle parti in ordine alla proroga, la norma non avrebbe alcuna utilità pratica.

7.- Peraltro, va osservato che, quando il legislatore siciliano in passato ha previsto la facoltà di proroga delle passività agrarie da parte degli enti e degli istituti di credito, ha utilizzato l'espressione «possono prorogare» piuttosto che «prorogano», prevedendo, inoltre, uno stanziamento in denaro (in tal senso l'art. 58 della legge della Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002) che, nell'individuare forme di finanziamento di soccorso per le passività agricole in scadenza entro il 30.12.2002, prevede la possibilità di riconoscere il concorso pubblico nel pagamento degli interessi; e l'art. 18-*bis* della legge della Regione Siciliana 21 settembre 2005, n. 11 (Riordino della disciplina dell'attività di garanzia collettiva dei fidi), introdotto dall'art. 80, comma 10, della legge della Regione Siciliana 12 maggio 2010, n. 11 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2010), che prevede l'autorizzazione di spesa di 10 mila migliaia di euro sotto forma di garanzia e contributo in conto interessi).

8.- L'art. 20, comma 11, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2005, censurata, proroga le rate dei crediti agrari. Potrebbe così sembrare afferente sia alla materia agricoltura, di competenza esclusiva della Regione, sia alla materia del credito, che integra una competenza regionale concorrente.

Ma, nonostante la suddetta connessione, va innanzitutto esclusa l'inerenza alla materia agricoltura, apparentemente derivante dalla stretta connessione tra la politica dei sussidi al settore e l'utilizzazione degli strumenti finanziari finalizzati a tale scopo.

In proposito, la difesa della Regione si basa su una risalente giurisprudenza di questa Corte in materia di riduzione dei canoni agrari e di estaglio che, pur riconoscendo che la disciplina dei rapporti privatistici richiede un trattamento uniforme, in ossequio al principio di uguaglianza, in presenza di specifiche circostanze ammetteva la possibilità che le Regioni potessero adottare alcune previsioni di stampo privatistico (sentenze n. 160 del 1969, n. 34 del 1962, n. 37 del 1961, n. 21 del 1959, n. 6 del 1958, n. 109, n. 36 e n. 35 del 1957).

Le suddette decisioni riguardavano interventi strettamente connessi ai contratti agrari e, quindi, alla materia agricoltura di competenza esclusiva di Regioni a statuto speciale nell'attesa di una riforma complessiva del settore.

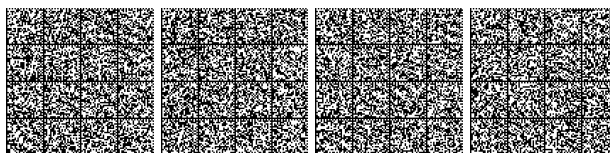
Pertanto, l'attrazione alla materia agricoltura è stata ritenuta con esclusivo riferimento ai contratti agrari, ciò che non vale per l'attività creditizia, che viene in rilievo nella specie, ancorché strumentale all'esercizio dell'agricoltura.

Neppure può ritenersi che la Regione abbia legittimamente legiferato nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di credito, competenza che attiene all'organizzazione del sistema creditizio regionale.

La specifica fattispecie in esame inerisce, al contrario, alle condizioni del sinallagma privatistico, intervenendo sul tempo di adempimento dell'obbligazione, con una previsione normativa che incide sull'autonomia negoziale.

Pertanto, la disciplina censurata va ricondotta non alla materia del credito, ma alla disciplina dei rapporti di diritto privato, di cui l'autonomia negoziale è principio fondante posto dal legislatore statale nell'esercizio della sua competenza che, in tale materia, è esclusiva in quanto fondata sull'esigenza, sottesa al principio di uguaglianza, di garantire il trattamento uniforme dei suddetti rapporti su tutto il territorio nazionale.

Conseguentemente, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 11, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2005, in contrasto con l'art. 3 Cost. nonché invasivo della competenza legislativa statale in materia di diritto privato.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) dichiara inammissibile la costituzione dell'Azienda agricola Emilia Foderà snc e di Cesare Foderà;
- 2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 11, della legge della Regione Siciliana 22 dicembre 2005, n. 19 (Misure finanziarie urgenti e variazioni al bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2005. Disposizioni varie).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 febbraio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*Giulio PROSPERETTI, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 21 aprile 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_210075

n. 76

*Sentenza 24 marzo - 21 aprile 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Gestione dei rifiuti nel territorio regionale - Divieto di completare i lavori relativi alle discariche non ancora in esercizio alla data del 1° gennaio 2020, con revoca delle autorizzazioni e delle eventuali proroghe già concesse a decorrere dal 15 febbraio 2020 - Possibilità del conferimento di rifiuti speciali provenienti da altre Regioni esclusivamente nelle discariche per rifiuti inerti già in esercizio alla data del 1° gennaio 2020, non oltre il limite del 20% della loro capacità annua autorizzata - Possibilità per la Giunta regionale di individuare i rifiuti, derivanti da processi industriali, il cui conferimento è vietato presso le discariche per rifiuti inerti - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, nonché del principio di libera circolazione delle cose tra le Regioni - Illegittimità costituzionale.**

**Ambiente - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Gestione dei rifiuti nel territorio regionale - Divieto di esportare rifiuti urbani verso altri ambiti territoriali ottimali o importare rifiuti urbani da altri ambiti territoriali ottimali, salva la sottoscrizione di appositi accordi con le Regioni interessate - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, nonché del principio di libera circolazione delle cose tra le Regioni - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Valle d'Aosta 11 febbraio 2020, n. 3, art. 21, comma 2, introduttivo dell'art. 16-bis nella legge della Regione Valle d'Aosta 3 dicembre 2007, n. 31.
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lettera s), e 120, primo comma; statuto speciale per la Valle d'Aosta, artt. 2 e 3.



## 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

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, della legge della Regione Valle d'Aosta 11 febbraio 2020, n. 3 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2020/2022. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 14-17 aprile 2020, depositato in cancelleria il 16 aprile 2020, iscritto al n. 40 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2020.

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

udito nell'udienza pubblica del 23 marzo 2021 il Giudice relatore Giuliano Amato;

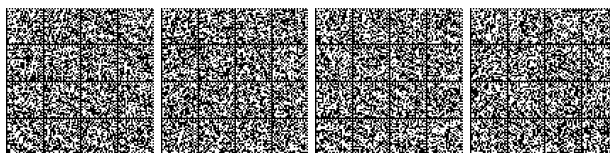
uditi l'avvocato dello Stato Generoso Di Leo per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto ai sensi del punto *l)* del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021, e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

deliberato nella camera di consiglio del 24 marzo 2021.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 14-17 aprile 2020 e depositato il 16 aprile 2020 (reg. ric. n. 40 del 2020), ha promosso, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *s)*, e 120, primo comma, della Costituzione e agli artt. 2 e 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, della legge della Regione Valle d'Aosta 11 febbraio 2020, n. 3 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2020/2022. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni).

1.1.- La disposizione impugnata aggiunge alla legge della Regione Valle d'Aosta 3 dicembre 2007, n. 31 (Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti) l'art. 16-*bis*, ove si prevede: «1.[f]atta salva la sottoscrizione di appositi accordi di programma con le Regioni interessate, è vietata l'esportazione di rifiuti urbani verso altri ambiti territoriali ottimali o l'importazione di rifiuti urbani da altri ambiti territoriali ottimali. Sono esclusi da tali divieti i rifiuti urbani soggetti a valorizzazione certa. 2. Al fine di contenere la movimentazione dei rifiuti nel territorio regionale, la tutela della salute e in modo da prevenire e ridurre l'inquinamento ambientale, la Regione disincentiva la realizzazione e l'utilizzo delle discariche per il conferimento di rifiuti speciali provenienti da altre Regioni essendo, in particolare, vietato il completamento dei lavori relativi alle attività finalizzate alla gestione di tali rifiuti, ad eccezione dei rifiuti di cui alla tabella 1 dell'articolo 5 del D.M. 27 settembre 2010 del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (Definizione dei criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica, in sostituzione di quelli contenuti nel decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 3 agosto 2005), nelle discariche in corso di realizzazione e non ancora in esercizio alla data del 1° gennaio 2020. Le autorizzazioni e le eventuali proroghe concesse per la realizzazione dei lavori di cui al precedente periodo e per il conseguente esercizio delle discariche si intendono revocate dal 15 febbraio 2020. 3. Per le finalità di cui al comma 2, fermo restando l'obbligo del pieno rispetto dei criteri di ammissibilità in discarica definiti dalla normativa eurounitaria e statale vigente, il conferimento di rifiuti speciali provenienti da altre Regioni è consentito esclusivamente nelle discariche per rifiuti inerti già in esercizio alla data del 1° gennaio 2020, entro e non oltre il limite del 20 per cento della loro capacità annua autorizzata. 4. Con deliberazione della Giunta regionale sono individuati i rifiuti, soggetti a caratterizzazione, derivanti da processi industriali, il cui conferimento è vietato presso le discariche per rifiuti inerti.».



2.- Secondo lo Stato le disposizioni impugnate introdurrebbero modalità di gestione dei rifiuti speciali le quali, oltre a eccedere le competenze statutarie, violerebbero la disciplina posta dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia di ambiente) e si risolverebbero altresì in un limite alla circolazione dei rifiuti tra le Regioni.

2.1.- In primo luogo, vi sarebbe un contrasto con gli artt. 182 e 182-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006 (da qui: cod. ambiente), con conseguente lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., che attribuisce alla potestà esclusiva statale la «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema», in cui rientrerebbe pacificamente la disciplina dei rifiuti (sul punto viene richiamata, fra tutte, la sentenza di questa Corte n. 249 del 2009).

2.1.1.- La prima di tali disposizioni definisce lo smaltimento dei rifiuti quale fase residuale della loro gestione, da esperire solo nel caso in cui vi sia l'impossibilità tecnica ed economica di porre in essere operazioni di recupero. Inoltre, stabilisce il divieto di smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in Regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti, fatti salvi eventuali accordi regionali o internazionali che, in ragione di particolari aspetti territoriali o per opportunità tecnico-economica, prevedano diversamente per raggiungere livelli ottimali di utenza servita.

Con l'art. 182-*bis*, invece, il legislatore ha introdotto nell'ordinamento i principi di autosufficienza e di prossimità nella gestione dei rifiuti, in conformità con quanto previsto dalla direttiva 2008/98/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive. Nella specie, lo smaltimento dei rifiuti e il recupero dei rifiuti urbani non differenziati sono attuati con il ricorso a una rete integrata e adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi e i benefici complessivi; ciò al fine di realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e nel trattamento dei rifiuti in ambiti territoriali ottimali, nonché di permettere lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti.

2.1.2.- Ad avviso della parte ricorrente, l'art. 16-*bis* della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2007 avrebbe indebitamente introdotto delle stringenti limitazioni alla circolazione e alla gestione dei rifiuti, in particolare di quelli speciali di provenienza extraregionale.

Tali restrizioni si porrebbero in contrasto con la citata disciplina statale, che prevede specifiche limitazioni solo per i rifiuti urbani e non anche per altri tipi di rifiuti, per cui vige solamente il criterio della vicinanza di impianti di smaltimento appropriati.

Secondo la difesa statale, pertanto, lo smaltimento nell'impianto più vicino al luogo di produzione dei rifiuti speciali costituirebbe solo un criterio preferenziale ai sensi del codice dell'ambiente, che non escluderebbe però soluzioni diverse, a differenza di quanto invece prevedrebbe la disciplina regionale impugnata.

Ciò sarebbe incompatibile anche con il concetto di «rete integrata e adeguata» di impianti di smaltimento di cui all'art. 182-*bis* cod. ambiente, che presupporrebbe una possibilità d'interconnessione tra i vari siti che vengono a costituire il sistema integrato, senza ostruzioni determinate da blocchi che impediscano l'accesso ad alcune sue parti.

Se il divieto potrebbe ritenersi legittimo con riferimento ai rifiuti urbani non pericolosi, giacché è la stessa normativa statale a prevederlo, contrasterebbe con la Costituzione una fonte di produzione legislativa regionale che stabilisca il medesimo divieto nei confronti di altri tipi di rifiuti di provenienza extraregionale.

2.2.- In secondo luogo, sarebbe altresì violato l'art. 120, primo comma, Cost., sotto il profilo del divieto di adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra Regioni.

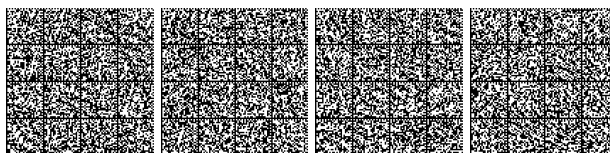
A tal riguardo, la difesa statale evidenzia come tale vincolo debba ritenersi operante tanto per le Regioni ad autonomia ordinaria, quanto per le quelle ad autonomia speciale (come ribadito dalla giurisprudenza costituzionale, di cui si richiamano le sentenze n. 10 del 2009, n. 164 del 2007, n. 247 del 2006, n. 62 del 2005 e n. 505 del 2002).

I limiti allo smaltimento di rifiuti di provenienza extraregionale disposti dal legislatore regionale - sebbene di natura relativa e non assoluta, perché circoscritti ai soli rifiuti speciali - determinerebbero pertanto un'illegittima forma di ostacolo alla libera circolazione di cose tra Regioni.

2.3.- Infine, la disposizione oggetto di impugnazione sarebbe costituzionalmente illegittima anche alla luce delle competenze normative di cui allo statuto reg. Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, che agli artt. 2 e 3 non prevedrebbe competenze in materia dei rifiuti e di tutela ambientale (viene richiamata la sentenza di questa Corte n. 61 del 2009, relativa proprio ad alcune norme della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2007).

3.- Con atto depositato in data 20 maggio 2020 si è costituita in giudizio la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, chiedendo il rigetto del ricorso, in quanto inammissibile e infondato.

3.1.- In via preliminare, la difesa regionale eccepisce l'inammissibilità del ricorso per contraddittorietà del petitum e, più in generale, per difetto di motivazione.



Il Governo, infatti, da un lato censurerebbe l'intero art. 16-*bis* della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2007, dall'altro riconoscerebbe la conformità alla normativa statale del primo comma dello stesso articolo (che disciplina il divieto di importazione e di esportazione dei rifiuti solidi urbani) e, per quanto riguarda le limitazioni relative ai rifiuti urbani non pericolosi, anche dei successivi commi.

Vi sarebbe, pertanto, una discrasia tra il *petitum demolitorio*, di tipo *ablatorio integrale*, e le motivazioni del ricorso, che sembrerebbero circoscrivere l'oggetto dell'impugnativa.

3.2.- Secondo la difesa regionale il primo e il terzo motivo di ricorso sarebbero inoltre inammissibili o comunque infondati per erroneità del presupposto interpretativo, sia delle norme impugnate, sia di quelle interposte.

Il legislatore statale, infatti, avrebbe individuato nel principio di prossimità il criterio cardine nello smaltimento di rifiuti speciali, come emergerebbe dalla lettura dell'art. 182-*bis* cod. ambiente. Pertanto, la libera circolazione dei rifiuti speciali sarebbe in realtà temperata dall'esigenza di ridurre il loro movimento, individuando quale criterio prioritario quello della vicinanza dell'impianto idoneo di smaltimento al luogo di produzione dei rifiuti.

L'art. 16-*bis* della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2007, lungi dal prevedere un divieto di conferimento di rifiuti speciali extraregionali all'interno del territorio regionale, rappresenterebbe una ragionevole declinazione dei principi di autosufficienza e prossimità in base alle caratteristiche geografiche del territorio e alla capacità ricettiva regionale.

3.2.1.- In particolare, il comma 2 di tale articolo si limiterebbe a disincentivare la costruzione di nuove discariche, preservando al contempo la capacità ricettiva degli impianti già in esercizio, anche in considerazione dell'adeguatezza di quelli esistenti nel rispondere sia alla domanda interna (non particolarmente elevata, considerate le ridotte dimensioni del territorio), sia a quella extraregionale.

Pertanto, le disposizioni impugnate costituirebbero un legittimo esercizio delle competenze regionali nelle materie «governo del territorio» e «tutela della salute».

3.2.2.- A conclusioni non dissimili dovrebbe giungersi anche per quanto riguarda il comma 3 dell'art. 16-*bis*, che non sarebbe volto a vietare lo smaltimento in Regione dei rifiuti speciali provenienti dall'esterno, bensì a prevedere che esso possa avvenire nelle sole discariche per rifiuti inerti già in esercizio alla data del 1° gennaio 2020. Anche in tal caso, si evidenzerebbe come l'offerta esistente consenta di assorbire, sia la domanda interna, sia quella extraregionale.

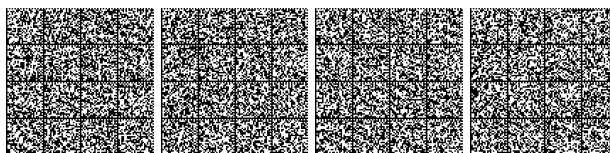
Il ricorso sarebbe infondato anche alla luce della costante giurisprudenza costituzionale secondo cui, pur essendo riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, le Regioni conservano la competenza di curare interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (vengono richiamate, in tal senso, le sentenze n. 231 del 2019, n. 249 del 2009 e n. 62 del 2008). Il legislatore regionale, quindi, ben potrebbe garantire - per il raggiungimento di fini connaturati alle proprie competenze - condizioni di tutela dell'ambiente più elevate, purché non vanifichi i livelli di tutela uniforme disposti dallo Stato.

Per cui, tenendo conto del rispetto dei principi di autosufficienza e prossimità stabiliti dal legislatore nazionale, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste si sarebbe limitata a disincentivare l'importazione di rifiuti speciali e il conseguente aumento della movimentazione e del trasporto. Quest'ultima rappresenterebbe una possibilità ulteriore rispetto ai livelli uniformi di tutela disposti dallo Stato, che il legislatore regionale avrebbe voluto escludere nell'ambito della propria insindacabile discrezionalità politica e nel legittimo esercizio della propria competenza in materia di governo del territorio.

3.2.3.- Per quanto riguarda, infine, il comma 4 dell'impugnato art. 16-*bis*, la difesa regionale lamenta la mancanza di specifiche censure sulla sua illegittimità, chiedendo conseguentemente l'inammissibilità della relativa impugnativa.

In ogni caso, le disposizioni impugnate convergerebbero con l'interpretazione che la Corte di giustizia dell'Unione europea avrebbe offerto circa i criteri dell'autosufficienza e della prossimità nella gestione dei rifiuti, di cui in particolare al considerando n. 32 e all'art. 16 della direttiva 2008/98/CE. Tali previsioni dovrebbero essere interpretate alla luce dell'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, da cui si ricaverebbe il principio di correzione, prioritariamente alla fonte, dei danni causati all'ambiente, con la conseguenza che «spetta a ciascuna regione, comune o altro ente locale adottare le misure appropriate per garantire il ricevimento, il trattamento e lo smaltimento dei propri rifiuti», per cui questi ultimi devono essere «smaltiti il più vicino possibile al luogo in cui vengono prodotti, per limitarne al massimo il trasporto» (così la Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione terza, sentenza 16 luglio 2015, in causa C-653/13, Commissione contro Italia).

3.3.- Anche il secondo motivo di ricorso, relativo alla violazione dell'art. 120, primo comma, Cost., sarebbe inammissibile e comunque infondato.





Le censure, infatti, si fonderebbero sul presupposto erroneo secondo cui la disposizione impugnata prevedrebbe un divieto di smaltimento dei rifiuti speciali extraregionali all'interno della Regione.

3.3.1.- Secondo la difesa regionale il divieto di cui all'art. 120, primo comma, Cost. non dovrebbe essere inteso come assoluto, poiché la possibilità di disciplinare e, quindi, di limitare la circolazione di soggetti umani e di beni sarebbe connaturata all'autonomia politica e amministrativa delle Regioni. Tale potere non potrebbe essere escluso in tutti quei casi in cui le disposizioni costituzionali ammettono che la disciplina sul libero movimento delle cose o delle persone possa essere disposta con atti di competenza regionale.

Da questo punto di vista, la disposizione impugnata supererebbe il vaglio di legittimità costituzionale, poiché da un lato disincentiverebbe la costruzione di nuovi impianti per lo smaltimento di rifiuti speciali, ferma la piena funzionalità di quelli esistenti e in esercizio anche per lo smaltimento dei rifiuti speciali extraregionali; dall'altro limiterebbe lo smaltimento di tali rifiuti agli impianti già costruiti e in esercizio, in virtù dei propri poteri di programmazione conferiti dallo stesso codice dell'ambiente e delle proprie competenze in materia di governo del territorio e di tutela della salute.

3.3.2.- D'altronde, la libera circolazione dei rifiuti speciali, temperata dai principi di autosufficienza e prossimità di matrice eurounitaria e recepiti dalla legislazione statale, non potrebbe tramutarsi, sulla base dell'art. 120, primo comma, Cost., nell'incentivazione dell'importazione di rifiuti da luoghi di produzione lontani dall'impianto di conferimento. Tale conclusione, infatti, impedirebbe alle Regioni di operare qualsiasi programmazione della gestione dei rifiuti che tenga conto delle caratteristiche del territorio, svuotando di contenuto le prerogative riconosciute alla Regione a livello costituzionale.

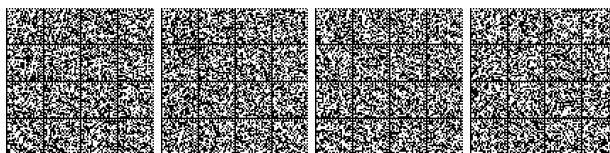
3.4.- In subordine, ove gli artt. 182 e 182-*bis* cod. ambiente fossero ritenuti ostativi a una disciplina quale quella di cui all'art. 16-*bis* della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2007, la difesa regionale chiede d'investire la Corte di giustizia dell'Unione europea circa la conformità dei principi di diritto europeo dettati in materia di gestione e smaltimento dei rifiuti speciali con le richiamate disposizioni di legge statale.

3.4.1.- A tal riguardo, viene invocata, anzitutto, la direttiva 2008/98/CE, come interpretata dalla citata sentenza della Corte di giustizia 16 luglio 2015, nonché la più recente direttiva n. 2018/850/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018 che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti, la quale dispone la necessità di una progressiva riduzione del collocamento in discarica dei rifiuti per evitare impianti nocivi sulla salute umana e sull'ambiente (considerando n. 10).

3.4.2.- Per tali ragioni, la difesa regionale chiede di investire la Corte di giustizia della seguente questione pregiudiziale: «[s]e i Principi di autosufficienza nella gestione dei rifiuti e i principi di prossimità di smaltimento dei rifiuti nell'ambito di una rete integrata di impianti, di cui alla Direttiva 2008/98 CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008, Considerando n. 32 e art. 16, comma 3, unitamente al principio di correzione, prioritariamente alla fonte, dei danni causati all'ambiente, di cui all'articolo 191 TFUE, come interpretato dalla Corte di Giustizia, secondo cui esso implica che spetta a ciascuna regione, comune o altro ente locale adottare le misure appropriate per garantire il ricevimento, il trattamento e lo smaltimento dei propri rifiuti e che questi ultimi vanno quindi smaltiti il più vicino possibile al luogo in cui vengono prodotti, per limitare al massimo il trasporto (sentenza Commissione/Italia, C-297/08, sentenza Commissione/Italia, C-653/13), anche alla luce dei principi e degli obiettivi di progressiva riduzione del collocamento dei rifiuti in discarica e di disincentivo della sovraccapacità degli impianti, idoneo a precludere gli obiettivi unionali di recupero e riciclaggio, come perseguiti dalla citata Direttiva 2008/98 CE del Parlamento europeo e del Consiglio, e da ultimo con la Direttiva (UE) 2018/850 del Parlamento europeo e del Consiglio, ostino a una normativa nazionale come quella di cui agli artt. 182 e 182-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006 e s.m.i. che vieta a una Regione dello Stato che costituisce ambito territoriale ottimale, già autosufficiente per lo smaltimento dei rifiuti speciali interni e già in grado di garantire, in base agli impianti esistenti, lo smaltimento di rifiuti extra regionali nei limiti compatibili col principio di prossimità, di vietare - nell'esercizio delle proprie competenze in materia di governo del territorio e di tutela della salute e del diritto a un ambiente salubre - l'autorizzazione all'esercizio di nuovi impianti di smaltimento di rifiuti speciali e di limitare l'ingresso di rifiuti extra regionali provenienti da luoghi di produzione lontani e oltre quanto imposto dal principio di prossimità di smaltimento nella rete integrata di rifiuti».

3.4.3.- La parte resistente, infine, chiede, a valle della pregiudiziale europea, di disapplicare o dichiarare l'illegittimità costituzionale - nei limiti della pronuncia della Corte di giustizia - delle norme interposte invocate dallo Stato e, conseguentemente, dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale proposte ex adverso.

4.- In prossimità dell'udienza il Presidente del Consiglio dei ministri ha presentato una memoria, insistendo per l'accoglimento dei motivi illustrati nel ricorso.



4.1.- In via preliminare, la difesa statale evidenzia come debba ritenersi infondata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione, laddove quest'ultima lamenta la contraddittorietà e la mancanza di specificità dei motivi all'interno del ricorso.

Quest'ultimo, invece, illustrerebbe chiaramente i profili di illegittimità costituzionale contestati e relativi all'ingerenza regionale in una materia di competenza esclusiva dello Stato; vizio che prescinderebbe dal contenuto prescrittivo delle singole disposizioni, essendo sufficiente una verifica della "materia" oggetto delle disposizioni stesse. In ogni caso, qualora le argomentazioni poste a fondamento dell'impugnazione non dovessero comportare l'illegittimità costituzionale dell'intero art. 16-*bis* della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2007, ciò non rappresenterebbe certo un motivo di inammissibilità, ma, eventualmente, di un accoglimento parziale del ricorso.

4.2.- Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato evidenzia come le disposizioni impugnate porrebbero dei veri e propri divieti tassativi alla circolazione e gestione dei rifiuti.

4.2.1.- Contrariamente a quanto prospettato dalla difesa regionale, infatti, non sarebbe sufficiente la vigenza nell'ordinamento del principio di prossimità nello smaltimento dei rifiuti a legittimare un intervento normativo regionale in tale ambito, poiché la legislazione statale si limiterebbe a dichiarare preferibile lo smaltimento nel luogo più vicino alla produzione dei rifiuti, senza vietare opzioni diverse. Né potrebbe escludersi, tra l'altro, che il conferimento di rifiuti provenienti da altre Regioni all'interno di discariche della Valle d'Aosta risponda al criterio di massima prossimità, come accadrebbe, ad esempio, per i rifiuti generati in località immediatamente limitrofe al territorio regionale.

I divieti introdotti ai commi 3 e 4 dell'art. 16-*bis* della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2007, inoltre, prescinderebbero da ogni riferimento al quantum e alla prossimità o meno della provenienza dei rifiuti. D'altronde, ciò comporterebbe una valutazione in merito al sistema integrato di rifiuti, che non competerebbe alla Regione, presupponendo la conoscenza della situazione a livello di territorio nazionale, tenuto conto altresì del fatto che la sufficienza degli impianti rispetto al carico extraregionale sarebbe priva di riscontri oggettivi e che non esisterebbe una nozione oggettivamente verificabile e quantificabile di limite allo smaltimento di rifiuti extraregionali compatibili con il principio di prossimità.

4.2.2.- Riguardo alla violazione del divieto di circolazione delle cose tra Regioni, la parte ricorrente evidenzia come il comma 3 dell'art. 16-*bis* della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2007 non si limiterebbe a stabilire che lo smaltimento dei rifiuti speciali provenienti dall'esterno debba avvenire nelle sole discariche di inerti già in esercizio, ma vieterebbe tout court l'ingresso in Regione dei rifiuti che non possono essere smaltiti in tali discariche. Con l'ulteriore limite di cui al successivo comma 4, in forza del quale la Regione potrebbe stabilire quali rifiuti non possono essere conferiti nelle discariche per inerti.

5.- Anche la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha presentato una memoria in prossimità dell'udienza, insistendo per il rigetto del ricorso del Governo.

5.1.- In via preliminare, la difesa regionale ribadisce le proprie considerazioni sulla natura contraddittoria e sul difetto di specificità del ricorso, chiedendo, conseguentemente, di dichiararne l'inammissibilità, perlomeno limitatamente ai commi 1 e 4 dell'art. 16-*bis* della legge regionale n. 31 del 2007, non oggetto di alcuna specifica censura.

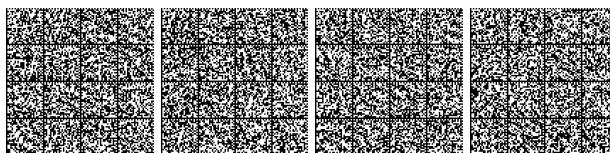
5.2.- Con riferimento agli altri motivi di ricorso, la Regione ribadisce che le argomentazioni del Governo si baserebbero su un errore prospettico e fattuale.

5.2.1.- In particolare, la ragione per cui i rifiuti provenienti da altre Regioni verrebbero destinati alle sole discariche per inerti deriverebbe dal fatto che tutte le discariche per il conferimento di rifiuti speciali non pericolosi autorizzate in Valle d'Aosta sarebbero discariche per rifiuti speciali inerti.

Così, da una parte il comma 2 dell'art. 16-*bis* della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2007 vieterebbe la costruzione di nuove discariche idonee allo smaltimento di rifiuti speciali soggetti a caratterizzazione; dall'altra parte, il successivo comma 3 stabilirebbe che, in quelle già esistenti, il conferimento di rifiuti extra regionali sia comunque garantito nel limite del 20 per cento della relativa capacità impiantistica. Limite che, oltre a non essere stato contestato dal Governo, risulterebbe coerente con i dati storici di massimo conferimento dall'esterno di rifiuti speciali.

Il comma 4 dell'art. 16-*bis*, infine, non riguarderebbe i rifiuti provenienti da fuori Regione, ma consentirebbe alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste d'individuare in via generale quelli il cui conferimento è vietato presso le discariche per rifiuti inerti, nell'esercizio delle proprie competenze stabilite dal codice dell'ambiente.

Anche dal punto di vista fattuale, quindi, emergerebbe la compatibilità con i livelli minimi uniformi di tutela ambientale stabiliti dallo Stato, dal momento che la nuova disciplina consentirebbe di salvaguardare gli impianti esistenti, preservandone la capacità residua e garantendone la rispondenza, tanto alla richiesta interna, quanto alla richiesta esterna alla Regione, disincentivando solo quel mercato esterno che non risponda al criterio di prossimità.



Anzi, ad avviso della difesa regionale sarebbe proprio l'aumento dei rifiuti provenienti da Regioni non finitime a ripercuotersi, riducendola, sulla durata residua complessiva degli impianti esistenti, a detrimento della capacità degli stessi di rispondere alla domanda interna; il che si porrebbe in evidente contrasto con i principi di prossimità e di autosufficienza regionale nella gestione dei rifiuti. Cristallizzando la situazione attuale, invece, il legislatore valdostano avrebbe agito in maniera coerente con i principi stabiliti dalle disposizioni statali interposte, nel legittimo esercizio delle competenze regionali di governo del territorio e di tutela della salute.

5.2.2.- La disposizione impugnata, inoltre, non disporrebbe un divieto di smaltimento dei rifiuti speciali extraregionali all'interno della Valle d'Aosta.

L'art. 16-*bis*, infatti, si limiterebbe a disincentivare la costruzione di nuovi impianti per lo smaltimento di rifiuti speciali (ferma restando la piena funzionalità di quelli esistenti anche per far fronte allo smaltimento dei rifiuti extraregionali), nonché a limitare tale smaltimento all'interno degli impianti già costruiti e in esercizio (nei limiti coerenti con il dato storico di maggior conferimento).

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso iscritto al n. 40 del registro ricorsi 2020, ha impugnato l'art. 21, comma 2, della legge della Regione Valle d'Aosta 11 febbraio 2020, n. 3 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2020/2022. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni), che ha introdotto l'art. 16-*bis* nella legge della Regione Valle d'Aosta 3 dicembre 2007, n. 31 (Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti).

1.1.- Tale articolo prevede che: «1.[f]atta salva la sottoscrizione di appositi accordi di programma con le Regioni interessate, è vietata l'esportazione di rifiuti urbani verso altri ambiti territoriali ottimali o l'importazione di rifiuti urbani da altri ambiti territoriali ottimali. Sono esclusi da tali divieti i rifiuti urbani soggetti a valorizzazione certa. 2. Al fine di contenere la movimentazione dei rifiuti nel territorio regionale, la tutela della salute e in modo da prevenire e ridurre l'inquinamento ambientale, la Regione disincentiva la realizzazione e l'utilizzo delle discariche per il conferimento di rifiuti speciali provenienti da altre Regioni essendo, in particolare, vietato il completamento dei lavori relativi alle attività finalizzate alla gestione di tali rifiuti, ad eccezione dei rifiuti di cui alla tabella 1 dell'articolo 5 del D.M. 27 settembre 2010 del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (Definizione dei criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica, in sostituzione di quelli contenuti nel decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 3 agosto 2005), nelle discariche in corso di realizzazione e non ancora in esercizio alla data del 1° gennaio 2020. Le autorizzazioni e le eventuali proroghe concesse per la realizzazione dei lavori di cui al precedente periodo e per il conseguente esercizio delle discariche si intendono revocate dal 15 febbraio 2020. 3. Per le finalità di cui al comma 2, fermo restando l'obbligo del pieno rispetto dei criteri di ammissibilità in discarica definiti dalla normativa eurounitaria e statale vigente, il conferimento di rifiuti speciali provenienti da altre Regioni è consentito esclusivamente nelle discariche per rifiuti inerti già in esercizio alla data del 1° gennaio 2020, entro e non oltre il limite del 20 per cento della loro capacità annua autorizzata. 4. Con deliberazione della Giunta regionale sono individuati i rifiuti, soggetti a caratterizzazione, derivanti da processi industriali, il cui conferimento è vietato presso le discariche per rifiuti inerti».

2.- Secondo lo Stato le disposizioni impuginate introdurrebbero modalità di gestione dei rifiuti speciali che, oltre a eccedere le competenze statutarie, contrasterebbero con i livelli uniformi di tutela ambientale fissati dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia di ambiente), introducendo altresì un limite alla circolazione dei rifiuti tra le Regioni.

2.1.- In primo luogo, sarebbe violato l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. in relazione agli artt. 182 e 182-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006 (da qui: cod. ambiente), recanti i principi di autosufficienza e di prossimità nello smaltimento dei rifiuti, che solo per i rifiuti urbani non pericolosi si declinerebbero in un divieto di smaltimento al di fuori della Regione.

Le disposizioni impuginate, invece, introdurrebbero indebitamente stringenti limitazioni alla circolazione e gestione dei rifiuti speciali di provenienza extraregionale, per cui vigerebbe solamente il criterio della vicinanza di impianti di smaltimento appropriati; in tal modo, vi sarebbe un contrasto anche con il concetto di «rete integrata e adeguata», la quale presupporrebbe una possibilità d'interconnessione tra i vari siti costituenti il sistema integrato, senza blocchi che impediscano l'accesso ad alcune sue parti.



2.2.- In secondo luogo, i limiti allo smaltimento di rifiuti di provenienza extraregionale disposti dalla normativa oggetto d'impugnazione contrasterebbero con l'art. 120, primo comma, Cost.

Infatti, sebbene di natura relativa e non assoluta, perché circoscritti ai soli rifiuti speciali, essi determinerebbero un'illegittima forma di ostacolo alla libera circolazione di cose tra Regioni.

2.3.- Da ultimo, sussisterebbe anche una lesione degli artt. 2 e 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), che non prevedrebbero per la Regione competenze in materia dei rifiuti e di tutela ambientale.

3.- Preliminarmente deve essere rigettata l'eccezione d'inammissibilità della difesa regionale per contraddittorietà del *petitum* e per difetto di motivazione, in quanto la parte ricorrente chiederebbe una declaratoria d'illegittimità costituzionale dell'intero art. 16-*bis* della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2007, pur riconoscendo la conformità alla disciplina statale del comma 1 dello stesso articolo e, per quanto riguarda le limitazioni relative ai rifiuti urbani non pericolosi, anche dei successivi commi.

3.1.- È senz'altro vero che lo Stato si duole soltanto delle limitazioni alla circolazione e allo smaltimento dei rifiuti speciali, mentre il citato comma 1 riguarda i rifiuti urbani e, per tale ragione, in alcuni passaggi del ricorso viene riconosciuto come astrattamente compatibile con la disciplina statale interposta.

Tuttavia, anche alla luce della memoria depositata in prossimità dell'udienza, risulta sufficientemente chiaro che l'Avvocatura generale dello Stato ha inteso censurare tale comma in quanto interverrebbe comunque in una materia riservata alla competenza esclusiva statale, quale è la «tutela dell'ambiente».

4.- Altresì non fondata è l'eccezione d'inammissibilità relativa al comma 4 dell'art. 16-*bis*, perché non si rilevarebbero nel ricorso statale specifiche doglianze sul punto.

4.1.- Dal complesso delle argomentazioni, specie alla luce della memoria depositata in prossimità dell'udienza, infatti, è possibile desumere che tale comma è censurato in quanto richiederebbe ulteriori limiti al conferimento di rifiuti speciali nelle discariche per inerti; previsione che, insieme ai vincoli e divieti di cui ai precedenti commi 2 e 3, determinerebbe una compressione delle prerogative statali in materia di rifiuti.

5.- Va rigettata anche l'eccezione d'inammissibilità, formulata riguardo a tutti i motivi di ricorso, per erroneità del presupposto interpretativo, in quanto le argomentazioni della difesa regionale attengono più propriamente al merito delle questioni (da ultimo, sentenza n. 281 del 2020).

6.- Infine, solo dopo l'esame nel merito andrà presa in considerazione la richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea effettuata dalla difesa della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

7.- La normativa oggetto di censura interviene sulla disciplina dello smaltimento dei rifiuti, materia che, da costante giurisprudenza costituzionale, è ascrivibile alla «tutela dell'ambiente» (tra le più recenti, sentenze n. 227 del 2020, n. 289, n. 231, n. 142, n. 129 e n. 28 del 2019, n. 150 e n. 126 del 2018), in grado d'incidere anche sulle ulteriori competenze regionali coinvolte, quale, in particolare, la materia «governo del territorio» (*ex multis*, sentenze n. 215 e n. 151 del 2018, n. 54 del 2012, n. 151 del 2011, n. 225 del 2009, n. 380 del 2007, n. 62 del 2005 e n. 259 del 2004).

La disciplina statale costituisce, dunque, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme, che s'impone sull'intero territorio nazionale e non consente deroghe su base regionale (tra le tante, sentenze n. 227 del 2020, n. 150 del 2018, n. 58 del 2015, n. 285 del 2013 e n. 314 del 2009).

I vincoli posti dalla legislazione dello Stato valgono anche nei confronti delle Regioni ad autonomia speciale, come la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, la quale, tra l'altro, è priva, sia di una competenza statutaria generale in materia ambientale, sia di un titolo statutario specifico in materia di rifiuti (sentenza n. 61 del 2009).

7.1.- Il codice dell'ambiente (artt. 178 e seguenti) fissa i principi che regolano la disciplina dei rifiuti, tra cui rilevano i principi di autosufficienza e di prossimità, già indicati dall'art. 16 della direttiva 2008/98/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive.

L'art. 182 cod. ambiente, in particolare, definisce lo smaltimento dei rifiuti - le cui attività sono disciplinate dal decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 (Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti) - quale fase residuale della loro gestione, da esperire solo nel caso in cui vi sia l'impossibilità tecnica ed economica di porre in essere operazioni di recupero. Inoltre, stabilisce il divieto di smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in Regioni



diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti, fatti salvi eventuali accordi regionali o internazionali che, in ragione di particolari aspetti territoriali o per opportunità tecnico-economica, prevedano diversamente per raggiungere livelli ottimali di utenza servita.

L'art. 182-*bis* cod. ambiente, poi, stabilisce che lo smaltimento dei rifiuti e il recupero dei rifiuti urbani non differenziati sono attuati nel rispetto dei principi di autosufficienza e prossimità, attraverso una rete integrata ed adeguata di impianti, volta a realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti e il loro trattamento in ambiti territoriali ottimali, in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi.

I ricordati principi trovano attuazione, sul piano organizzativo, attraverso l'intervento di tutti i livelli di governo, secondo quanto stabilito dagli articoli da 195 a 208 cod. ambiente, che, sulla base dei criteri generali fissati dallo Stato, differenziati per i rifiuti urbani e per i rifiuti speciali, demandano alle Regioni la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento dei piani regionali di gestione dei rifiuti.

In base a quanto previsto dai rispettivi piani regionali, regolati dagli artt. 199 e 200 cod. ambiente, le Regioni esercitano le proprie competenze concernenti l'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti, l'autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti e l'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero di rifiuti, nel rispetto dei ricordati principi di autosufficienza e prossimità.

Con particolare riferimento allo smaltimento in discarica, infine, proprio l'art. 182 cod. ambiente rinvia al d.lgs. n. 36 del 2003, recentemente modificato dal decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 121, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/850, che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti», che ha altresì abrogato il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 27 settembre 2010 (Definizione dei criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica, in sostituzione di quelli contenuti nel decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 3 agosto 2005), rinnovando i criteri per lo smaltimento in discarica già indicati da tale ultimo atto. Il d.lgs. n. 36 del 2003, a sua volta, rinvia alla legislazione di settore per quanto concerne le autorizzazioni alla costruzione di nuove discariche, a oggi regolata dall'art. 208 cod. ambiente, nel rispetto delle previsioni del piano regionale.

8.- Ciò premesso, nel caso di specie non viene in discussione la facoltà della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste di valutare l'opportunità di realizzare nuove discariche, né risulta di per sé illegittimo il disincentivo al ricorso alla discarica, che appare anzi conforme ai più recenti indirizzi in materia espressi anche dal d.lgs. n. 121 del 2020. Rilevano piuttosto le modalità con le quali tali obiettivi sono realizzati.

8.1.- Sotto tale profilo, non sono fondate le censure relative all'art. 21, comma 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2020, nella parte in cui introduce il comma 1 dell'art. 16-*bis* della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2007 ove si prevede che, salva la sottoscrizione di appositi accordi di programma con le Regioni interessate, è vietata l'esportazione di rifiuti urbani verso altri ambiti territoriali ottimali o l'importazione di rifiuti urbani da altri ambiti territoriali ottimali.

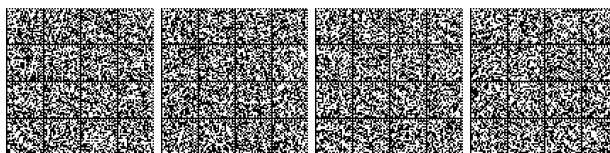
Tale previsione, infatti, è conforme all'art. 182 cod. ambiente, che, come ricordato, prevede esso stesso il divieto di smaltire i rifiuti urbani in Regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti, fatti salvi gli accordi regionali e internazionali sul punto.

8.2.- Le questioni di legittimità costituzionale promosse sono fondate limitatamente all'art. 21, comma 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2020, nella parte in cui introduce i commi 2, 3 e 4 dell'art. 16-*bis* della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2007.

8.2.1.- Il comma 2 dell'art. 16-*bis* pone quale obiettivo espressamente dichiarato il contenimento della movimentazione dei rifiuti nel territorio regionale, al fine di disincentivare la realizzazione e l'utilizzo delle discariche per il conferimento di rifiuti speciali provenienti da altre Regioni.

Tale obiettivo viene realizzato attraverso il divieto di completare i lavori relativi alle attività finalizzate alla gestione di siffatti rifiuti - salvo che per quelli di cui alla Tabella 1 allegata all'art. 5 del d.m. 27 settembre 2010 (oggi individuati dalla Tabella 1 dell'Allegato 4 del d.lgs. n. 36 del 2003), ossia i rifiuti inerti non soggetti a caratterizzazione - nelle discariche non ancora in esercizio alla data del 1° gennaio 2020, con revoca delle autorizzazioni e delle eventuali proroghe già concesse a decorrere dal 15 febbraio 2020.

Si tratta di una previsione che, come espressamente indicato dalla difesa regionale, realizza una "cristallizzazione" in via legislativa dell'esistente, sull'assunto che il fabbisogno regionale sarebbe sufficientemente coperto, sia per quanto concerne la domanda interna, sia per quella extraregionale.



Siffatta valutazione di autosufficienza avviene al di fuori degli strumenti di pianificazione previsti dal codice dell'ambiente e attraverso un intervento legislativo ben diverso da quelli già oggetto d'esame da parte di questa Corte, in casi concernenti misure sospensive dei procedimenti autorizzativi relativi agli impianti di trattamento dei rifiuti nelle more dell'aggiornamento del piano di gestione dei rifiuti, ovvero dei criteri regionali di localizzazione (sentenze n. 289 del 2019 e n. 150 del 2018).

In tali casi, le Regioni interessate avevano adottato misure transitorie e di salvaguardia, per questo motivo compatibili con l'assetto costituzionale delle competenze.

Nel caso di specie, invece, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha sottratto in via legislativa agli strumenti di pianificazione la valutazione sul fabbisogno di smaltimento dei rifiuti. Il che, sebbene lo Stato non richiami nel proprio ricorso le disposizioni del codice dell'ambiente relative al piano regionale, si pone comunque in contrasto con l'art. 182 cod. ambiente, questo sì invocato quale norma interposta, che rinvia al d.lgs. n. 36 del 2003, ove, per lo smaltimento dei rifiuti in discarica e l'autorizzazione dei relativi impianti, sono appunto richiamate le procedure e la pianificazione di cui al codice dell'ambiente.

8.2.2.- Il disincentivo alla realizzazione di nuove discariche assume una portata lesiva della Costituzione anche in virtù di quanto previsto dal comma 3 del medesimo art. 16-*bis*, che consente il conferimento di rifiuti speciali provenienti da altre Regioni solo nelle discariche per rifiuti inerti già in esercizio alla data del 1° gennaio 2020, entro e non oltre il limite del 20 per cento della loro capacità annua autorizzata.

Tale disposizione, infatti, realizza un'ulteriore cristallizzazione dell'esistente, che non riguarda solo gli impianti, ma anche le tipologie e i quantitativi di rifiuti extraregionali conferibili nelle discariche del territorio valdostano, al dichiarato fine di ridurre la movimentazione dei rifiuti nella Regione. Fra l'altro, come affermato dalla difesa regionale, l'importazione dei rifiuti ha riguardato sinora essenzialmente quelli per cui non è consentita la realizzazione o l'ampiamiento delle discariche, cioè i rifiuti inerti soggetti a caratterizzazione.

In tal modo, oltre a una violazione delle competenze statali in materia ambientale, si determina anche una lesione dell'art. 120, primo comma, Cost.

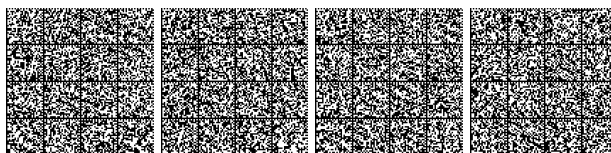
Come più volte chiarito da questa Corte, infatti, un criterio di autosufficienza locale nello smaltimento dei rifiuti in ambiti territoriali ottimali vale solo per i rifiuti urbani non pericolosi e non anche per altri tipi, per i quali vige invece il diverso criterio della vicinanza di impianti di smaltimento appropriati. Un limite quantitativo e qualitativo non derogabile per lo smaltimento di rifiuti extraregionali diversi da quelli urbani non pericolosi, pertanto, contrasta con il vincolo generale imposto alle Regioni dall'art. 120, primo comma, Cost., che vieta ogni misura atta ad ostacolare la libera circolazione delle cose e delle persone fra le stesse Regioni e che s'impone anche alle autonomie speciali (sentenze n. 12 del 2007, n. 161 e n. 62 del 2005, n. 505 del 2002, n. 335 del 2001 e n. 281 del 2000). Per tali tipologie di rifiuti, infatti, non è possibile preventivare in modo attendibile la dimensione quantitativa e qualitativa del materiale da smaltire, cosa che, conseguentemente, rende impossibile individuare un ambito territoriale ottimale che valga a garantire l'obiettivo della autosufficienza nello smaltimento (sentenza n. 10 del 2009).

Non è consentito alle Regioni individuare tetti percentuali di trattamento dei rifiuti speciali di provenienza extraregionale, al fine di limitarne lo smaltimento nel proprio territorio, come avviene appunto nel caso di specie, trattandosi di misure incompatibili con le finalità e con lo stesso concetto di rete integrata, che esigono una possibilità di interconnessione tra i vari siti del sistema, in particolare privilegiando la vicinanza fra luogo di produzione e luogo di raccolta (sentenza n. 227 del 2020).

8.2.3.- Altresì costituzionalmente illegittimo risulta il comma 4 dell'art. 16-*bis* della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2007, che attribuisce alla Giunta regionale l'individuazione dei rifiuti, soggetti a caratterizzazione, derivanti da processi industriali, il cui conferimento è vietato presso le discariche per rifiuti inerti.

Tale disposizione - pur non facendo riferimento ai soli rifiuti extraregionali (sebbene, come ricordato, i rifiuti importati siano principalmente proprio quelli soggetti a caratterizzazione) - in virtù della stretta connessione con i commi 2 e 3 del medesimo articolo, consente essa stessa ulteriori restrizioni al conferimento dei rifiuti speciali nelle discariche per inerti (si veda ancora la sentenza n. 227 del 2020), i cui criteri di ammissibilità sono tra l'altro previsti dalla normativa europea e dal d.lgs. n. 36 del 2003 e, quindi, non sono nella disponibilità delle Regioni.

9.- L'illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2020, nella parte in cui introduce i commi 2, 3 e 4 dell'art. 16-*bis* della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2007, comporta l'insussistenza dei presupposti per il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea chiesto dalla difesa della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, della legge della Regione Valle d'Aosta 11 febbraio 2020, n. 3 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2020/2022. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni), nella parte in cui introduce l'art. 16-bis, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Valle d'Aosta 3 dicembre 2007, n. 31 (Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti);

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2020, nella parte in cui introduce l'art. 16-bis, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2007, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 120, primo comma, della Costituzione, nonché agli artt. 2 e 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 21 aprile 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_210076

n. 77

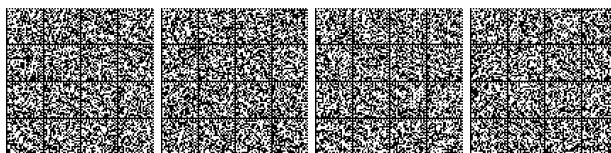
*Sentenza 24 marzo - 21 aprile 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Recupero e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente - Opere eseguite in parziale difformità ai titoli rilasciati prima dell'entrata in vigore della legge n. 10 del 1977, comportanti un aumento di volumetria o della superficie dell'edificio - Possibile regolarizzazione mediante presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e pagamento di sanzione amministrativa - Violazione dei principi fondamentali nella materia del governo del territorio - Illegittimità costituzionale.**

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Disposizioni inscindibilmente legate ad altre dichiarate costituzionalmente illegittime - Illegittimità costituzionale consequenziale.**

- Legge della Regione Veneto 23 dicembre 2019, n. 50, artt. da 1 a 6.
- Costituzione, art. 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, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Veneto 23 dicembre 2019, n. 50 (Disposizioni per la regolarizzazione delle opere edilizie eseguite in parziale difformità prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 "Norme in materia di edificabilità dei suoli"), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25-28 febbraio 2020, depositato in cancelleria il 2 marzo 2020, iscritto al n. 26 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 23 marzo 2021 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

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 16 marzo 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 24 marzo 2021.

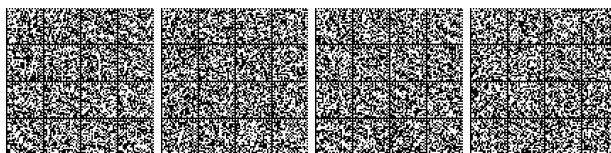
*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 25-28 febbraio 2020 e depositato il successivo 2 marzo (reg. ric. n. 26 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Veneto 23 dicembre 2019, n. 50 (Disposizioni per la regolarizzazione delle opere edilizie eseguite in parziale difformità prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 "Norme in materia di edificabilità dei suoli"), per contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

2.- L'art. 1 della legge impugnata prevede che, «[n]elle more dell'entrata in vigore della normativa regionale di riordino della disciplina edilizia, la Regione del Veneto, in attuazione dei principi di tutela del legittimo affidamento dei soggetti interessati e di semplificazione dell'azione amministrativa, promuove, in coerenza con quanto previsto dalla legge regionale 6 giugno 2017, n. 14 "Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e modifiche della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio", il recupero e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, consentendo la regolarizzazione amministrativa delle parziali difformità edilizie risalenti nel tempo, secondo le modalità e le procedure di cui alla presente legge».

L'art. 2, inerente alle modalità applicative delle enunciate finalità, prevede poi, al comma 1, che le disposizioni della legge si applichino «alle opere edilizie, provviste di titolo edilizio abilitativo o di certificato di abitabilità od agibilità, eseguite in parziale difformità dai titoli edilizi rilasciati o dai progetti approvati prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10»; la norma prosegue indicando le difformità passibili di regolarizzazione, che comportino, fra l'altro, «un aumento fino a un quinto del volume dell'edificio e comunque in misura non superiore a 90 metri cubi», ovvero «un aumento fino a un quinto della superficie dell'edificio e comunque in misura non superiore a 30 metri quadrati».

Infine, è previsto, al comma 3, che le difformità possano essere «regolarizzate mediante presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)» e previo pagamento delle sanzioni pecuniarie meglio specificate nel prosieguo del testo, fatti salvi gli effetti civili e penali dell'illecito e fermo restando il pagamento del contributo di costruzione, ove dovuto.





3.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, tali disposizioni si porrebbero in contrasto con la normativa statale di principio della materia «governo del territorio», contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)» (di seguito: t.u. edilizia), con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

3.1.- In particolare, il ricorrente osserva che le norme impugnate consentirebbero la conservazione del patrimonio edilizio esistente anche se abusivo, sostituendo la sanzione demolitoria con quella pecuniaria al di fuori dei casi tassativi stabiliti dagli artt. 31 e 33 t.u. edilizia, concernenti, rispettivamente, gli interventi edificatori o le ristrutturazioni in assenza di permesso di costruire, in totale difformità dallo stesso o con variazioni essenziali.

Il ricorrente rileva poi che la misura delle difformità volumetriche o di superficie suscettibili di regolarizzazione supera il limite previsto dall'art. 34, comma 2-ter, t.u. edilizia, a mente del quale la sussistenza di «parziale difformità» è esclusa unicamente «in presenza di violazioni di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta che non eccedano per singola unità immobiliare il 2 per cento delle misure progettuali», dal che deduce un ulteriore profilo di contrasto con l'evocato parametro interposto.

3.2.- Infine, l'impugnato art. 2 determinerebbe «un ampliamento delle ipotesi condonabili previste dalla legislazione statale, ammettendo la regolarizzazione amministrativa delle (parziali) difformità edilizie mediante la presentazione di una SCIA»; esso, pertanto, contrasterebbe con gli artt. 36 e 37 t.u. edilizia, che consentono il rilascio di un titolo edilizio in sanatoria solo in presenza del requisito della cosiddetta doppia conformità, ovvero solo se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della sua realizzazione, sia al momento della presentazione della domanda.

A tale riguardo, il ricorrente richiama la giurisprudenza costituzionale che ha chiarito come competano al legislatore statale, oltre ai profili penalistici, le scelte di principio sul versante della sanatoria, in particolare quelle relative all'an, al quando e al quantum, mentre al legislatore regionale spettino unicamente l'articolazione e la specificazione di tali disposizioni.

Nel caso di specie, la legge regionale impugnata avrebbe invece consentito la regolarizzazione di difformità edilizie sulla base di un titolo abilitativo diverso da quello indicato dalla norma di principio e oltre il termine previsto dal legislatore statale - nell'esercizio della potestà esclusiva attribuitagli dallo stesso art. 117, terzo comma, Cost. - con l'art. 5 del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168 (Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2004, n. 191.

4.- La Regione Veneto si è costituita con memoria depositata il 30 marzo 2020, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate.

4.1.- Dopo aver premesso che spetta certamente al legislatore statale tracciare la disciplina di principio della sanatoria in materia edilizia, la Regione ha sostenuto che ciò non comporta necessariamente che spetti sempre e comunque allo Stato la competenza a disciplinare «qualsiasi ipotesi di regolarizzazione edilizia, pur ove essa non costituisca un condono, ma una mera ipotesi di fiscalizzazione dell'illecito edilizio».

L'intervento normativo in questione costituirebbe, per l'appunto, un'ipotesi di mera «fiscalizzazione dell'illecito», come dimostrato dal fatto che non vengono rimosse le conseguenze degli abusi sul piano civile e penale; siffatta categoria di interventi dovrebbe ritenersi pienamente rientrante nell'ambito della competenza riconosciuta alle Regioni nella materia «governo del territorio», costituendo una forma di regolarizzazione amministrativa di difformità modeste, ispirata a criteri di ragionevolezza, circoscritta nel tempo e conforme alle regole di principio fissate dal legislatore statale.

4.2.- Su tali basi, la Regione ha evidenziato che le disposizioni impugnate riguardano infatti «abusi edilizi di scarso rilievo, risalenti, peraltro, ad un periodo 'storico' nel quale i progetti venivano sottoposti al solo esame della commissione edilizia e in cui le varianti ai progetti già dotati di licenza edilizia venivano realizzate in assenza di ulteriori atti autorizzatori»; si tratterebbe, quindi, di una tipologia di abusi già considerata «sanabile in via generale» dal legislatore statale, come evincibile dall'art. 34 t.u. edilizia che, per il caso di interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire, consente che l'ordine di demolizione sia sostituito dal pagamento di una sanzione pari al doppio del costo di produzione.

L'intervento normativo regionale si porrebbe su un piano di continuità con tale disciplina di principio, perseguendo, nello stesso tempo, finalità di interesse pubblico, di certezza del diritto e di tutela dell'affidamento dei privati.

4.3.- Quanto, poi, all'asserita difformità della legge regionale rispetto alla previsione di cui all'art. 34, comma 2-ter, t.u. edilizia, la Regione ha sostenuto che la percentuale di tolleranza prevista da tale ultima norma è destinata «ad integrare, nel minimo, i valori limite previsti dalla disposizione di legge regionale».

4.4.- Infine, quanto all'asserito contrasto rispetto alla disciplina della cosiddetta doppia conformità, la Regione ha evidenziato che l'ambito di applicazione dei due istituti sarebbe «diverso e non sovrapponibile, sostanzialmente e diacronicamente», poiché, in presenza dei relativi presupposti, il privato può ricorrere alla facoltà concessagli dal legislatore regionale laddove manchino i requisiti per l'operatività della sanatoria prevista in caso di «doppia conformità».



5.- Le parti hanno depositato memorie in prossimità dell'udienza, insistendo nelle rispettive argomentazioni.

La Regione Veneto, in particolare, ha sostenuto che l'impugnato art. 2 si porrebbe in rapporto di specialità con l'art. 34-*bis* t.u. edilizia, contemplando un'ipotesi peculiare di «tolleranza costruttiva», in piena conformità con la norma statale di principio.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Veneto 23 dicembre 2019, n. 50 (Disposizioni per la regolarizzazione delle opere edilizie eseguite in parziale difformità prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 "Norme in materia di edificabilità dei suoli"), per contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

L'art. 1 della legge impugnata prevede che, «[n]elle more dell'entrata in vigore della normativa regionale di riordino della disciplina edilizia, la Regione del Veneto, in attuazione dei principi di tutela del legittimo affidamento dei soggetti interessati e di semplificazione dell'azione amministrativa, promuove, in coerenza con quanto previsto dalla legge regionale 6 giugno 2017, n. 14 "Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e modifiche della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio", il recupero e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, consentendo la regolarizzazione amministrativa delle parziali difformità edilizie risalenti nel tempo, secondo le modalità e le procedure di cui alla presente legge».

Secondo il ricorrente, tali disposizioni e l'impugnato art. 2 - il quale consente, «a tutela del legittimo affidamento dei soggetti interessati e di semplificazione dell'azione amministrativa», la «regolarizzazione amministrativa» delle opere edilizie «provviste di titolo edilizio abilitativo o di certificato di abitabilità od agibilità» ed «eseguite in parziale difformità dai titoli edilizi rilasciati o dai progetti approvati prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10», mediante presentazione di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e previo pagamento di sanzione pecuniaria - si porrebbero in contrasto con la normativa statale di principio nella materia «governo del territorio», e in particolare con gli artt. 31, 33, 34, 36 e 37 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)» (di seguito: t.u. edilizia).

In particolare, le norme impuginate introdurrebbero, al di fuori di quanto previsto dalla normativa nazionale, ipotesi nelle quali è possibile sostituire la sanzione demolitoria con quella pecuniaria; inoltre, nel consentire, all'art. 2, la regolarizzazione di variazioni che comportino «un aumento fino a un quinto del volume dell'edificio e comunque in misura non superiore a 90 metri cubi», ovvero «un aumento fino a un quinto della superficie dell'edificio e comunque in misura non superiore a 30 metri quadrati», esse derogherebbero ai limiti di tolleranza fissati dall'art. 34, comma 2-*ter*, t.u. edilizia; infine, introdurrebbero una sanatoria degli abusi edilizi senza il rispetto del requisito della «doppia conformità» di cui agli artt. 36 e 37 t.u. edilizia.

2.( La questione formulata in relazione ai parametri interposti rappresentati dagli artt. 36 e 37 t.u. edilizia riveste priorità logica e merita di essere scrutinata con precedenza.

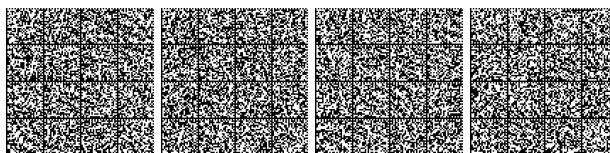
2.1.( La questione è fondata.

Secondo il ricorrente, come si è detto, il meccanismo di regolarizzazione degli abusi edilizi consentito dalle norme impuginate introduce una nuova ipotesi di sanatoria, il cui perimetro applicativo è più ampio di quello stabilito dalle norme statali di principio; secondo la Regione Veneto, invece, non si produrrebbe alcun effetto sanante degli abusi, poiché la regolarizzazione disposta varrebbe unicamente a determinare una «fiscalizzazione dell'illecito», mediante la sostituzione dell'obbligo di ripristino con una sanzione pecuniaria.

2.2.( In base al tenore letterale delle norme impuginate, il pagamento delle sanzioni pecuniarie non è di per sé sufficiente a consentire la «regolarizzazione amministrativa» delle opere edilizie eseguite in parziale difformità dal titolo, occorrendo al riguardo anche la presentazione di una SCIA.

L'effetto sostanziale delle norme impuginate, pertanto, non è circoscritto all'esclusione della sanzione demolitoria ( sostituita da quella pecuniaria, seppur con salvezza degli «effetti civili e penali dell'illecito» (art. 2, comma 3, della legge regionale impugnata) ( ma si estende al rilascio di un diverso titolo abilitativo.

2.3.( La combinazione di queste due conseguenze, quindi, produce, per tutti gli immobili oggetto di disciplina, gli effetti di una sanatoria straordinaria (sentenza n. 233 del 2015), che si differenzia, in quanto tale, dall'istituto a carattere generale e permanente del «permesso di costruire in sanatoria», disciplinato dall'art. 36 t.u. edilizia.



Le norme impugnate, infatti, non solo consentono il mantenimento dell'immobile abusivo nella disponibilità del soggetto interessato, senza alcun obbligo di ripristino dello status quo ante, ma prevedono, in relazione allo stesso, che il titolo originario, stabilito dal legislatore statale, sia sostituito dal nuovo titolo, conseguente alla presentazione della SCIA.

Significativo, a tale ultimo proposito, è il rilievo (emergente dall'esame dei lavori preparatori (che la scelta di adottare «lo strumento della segnalazione certificata di inizio attività» è stata dichiaratamente operata per salvaguardare «l'affidamento maturato dai soggetti privati alla conservazione, alla libera circolazione nonché alla trasformazione edilizia [...] dei suddetti edifici») (Relazione della proposta di legge al Consiglio regionale da parte della seconda commissione consiliare), ovvero in relazione a situazioni e attività che necessariamente presuppongono la sussistenza di un valido titolo abilitativo.

2.4.( In tema di condono edilizio, la giurisprudenza di questa Corte ha più volte chiarito che spettano alla legislazione statale, oltre ai profili penalistici (integralmente sottratti al legislatore regionale: sentenze n. 49 del 2006, n. 70 del 2005 e n. 196 del 2004), le scelte di principio, in particolare quelle relative all'an, al quando e al quantum, ossia la decisione sul se disporre un titolo abilitativo edilizio straordinario, quella relativa all'ambito temporale di efficacia della sanatoria e infine l'individuazione delle volumetrie massime condonabili (sentenza n. 70 del 2020; nello stesso senso, sentenze n. 208 del 2019, n. 68 del 2018 e n. 73 del 2017).

Solo nel rispetto di tali scelte di principio, competono poi alla legislazione regionale l'articolazione e la specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale (sentenze n. 73 del 2017 e n. 233 del 2015).

2.5.( Le norme impugnate esorbitano da tale ambito di competenza. Circa la possibilità che una legge regionale intervenga con una propria disciplina in materia, questa Corte ha infatti rilevato che si tratta di scelta «espressiva della funzione di “governo del territorio” tipica della disciplina urbanistica ed edilizia, rimessa alla potestà legislativa delle Regioni nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti con leggi dello Stato (art. 117, terzo comma, Cost.), ed in particolare di quelli “desumibili” dal t.u. edilizia, come sancito dall'art. 1 dello stesso» (sentenza n. 2 del 2019).

A tale ultimo proposito, tuttavia, questa Corte ha anche precisato che costituisce principio fondamentale della materia governo del territorio la verifica della cosiddetta “doppia conformità” di cui al menzionato art. 36 t.u. edilizia, in base al quale «il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda».

Si tratta, infatti, di un adempimento «finalizzato a garantire l'assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità» (sentenza n. 232 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 107 del 2017 e n. 101 del 2013).

Anche nei casi in cui l'attività sia subordinata alla presentazione di SCIA, la normativa statale di principio impone il duplice accertamento di conformità, e ciò sia per l'ipotesi in cui la segnalazione riguardi opere già compiute dal soggetto interessato, sia per l'ipotesi di opere in corso di esecuzione (art. 37, commi 4 e 5, t.u. edilizia): anche in relazione a tutti gli interventi oggetto di SCIA in sanatoria, pertanto, dev'essere attestata la conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia al momento della realizzazione e a quello della successiva segnalazione.

2.6.( La presentazione della SCIA, prevista dal comma 3 dell'impugnato art. 2, non si allinea a tale principio.

Con essa, infatti, il soggetto interessato attesta la conformità dell'opera alla normativa regionale sopravvenuta, in vigore al momento della segnalazione; ma non ne attesta la conformità alla disciplina vigente al momento della realizzazione dell'intervento, la difformità dalla quale costituisce, anzi, il presupposto per l'avvio della procedura di regolarizzazione.

3.( Le norme impugnate contrastano dunque con l'evocata normativa statale di principio.

Per tale ragione, le questioni di legittimità costituzionale promosse avverso gli artt. 1 e 2 della legge reg. Veneto n. 50 del 2019 sono fondate, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. Resta assorbito l'esame degli ulteriori profili di censura.

4.- Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), va inoltre dichiarata, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale delle residue disposizioni della legge regionale impugnata (articoli da 3 a 6), difettando esse di autonoma portata normativa a seguito della caducazione delle norme censurate.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Veneto 23 dicembre 2019, n. 50 (Disposizioni per la regolarizzazione delle opere edilizie eseguite in parziale difformità prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 "Norme in materia di edificabilità dei suoli");

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. 3, 4, 5 e 6 della legge reg. Veneto n. 50 del 2019.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 21 aprile 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_210077

N. 78

*Sentenza 23 marzo - 21 aprile 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Calabria - Interventi di straordinaria demolizione e ricostruzione, su immobili esistenti alla data del 31 dicembre 2018 - Rinvio, ai fini della definizione di "immobile esistente", alle norme tecniche definite con d.m. del 2018 - Omessa espressa previsione, mediante novella introdotta dalla norma impugnata - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nella materia della sicurezza, nonché delle forme statali di coordinamento tra Stato e Regioni nella materia dell'ordine pubblico e della sicurezza - Inammissibilità delle questioni.**

- Legge della Regione Calabria 16 dicembre 2019, n. 62, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lettera *h*), e 118, terzo comma.

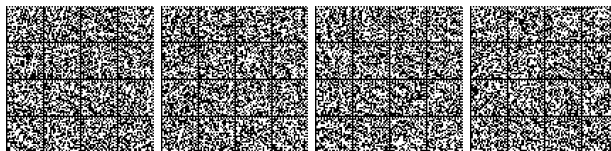
LA CORTE COSTITUZIONALE

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, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 16 dicembre 2019, n. 62 (Modifiche alla legge regionale n. 21/2010), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-18 febbraio 2020, depositato in cancelleria il 19 febbraio 2020, iscritto al n. 20 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Udito nell'udienza pubblica del 23 marzo 2021 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

udito l'avvocato dello Stato Fabio Tortora per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 23 marzo 2021.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso iscritto al n. 20 del reg. ric. 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 16 dicembre 2019, n. 62 (Modifiche alla legge regionale n. 21/2010), in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *h*), e 118, terzo comma, della Costituzione.

La disposizione impugnata sostituisce il comma 1 dell'art. 6 della legge della Regione Calabria 11 agosto 2010, n. 21 (Misure straordinarie a sostegno dell'attività edilizia finalizzata al miglioramento della quantità del patrimonio edilizio residenziale), nei termini seguenti: «Gli interventi previsti negli articoli 4 e 5 nonché nel presente articolo possono essere realizzati su immobili esistenti alla data del 31 dicembre 2018, ivi comprese le unità collabenti regolarmente accatastati presso le rispettive agenzie del territorio oppure per i quali, al momento della richiesta dell'intervento, sia in corso la procedura di accatastamento».

Il ricorrente sottolinea che il nuovo testo - «[i]n disparte la circostanza che le modifiche apportate alla disposizione in commento si sono succedute in un breve lasso di tempo, potendo, così, condurre a distorsioni applicative» - ha comportato, rispetto alla formulazione previgente, «la soppressione del riferimento alle Norme tecniche per le costruzioni», approvate con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 17 gennaio 2018 (Aggiornamento delle «Norme tecniche per le costruzioni»).

Le norme tecniche per le costruzioni, in quanto afferenti ad aspetti correlati alla «sicurezza» delle costruzioni, dovrebbero trovare applicazione uniforme sull'intero territorio nazionale. La soppressione del previgente richiamo costituirebbe indice della «volontà del legislatore regionale [...] di consentire la realizzabilità degli interventi a prescindere dal rispetto del predetto decreto», con conseguente invasione della materia della «sicurezza», rimessa alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, «anche con riguardo alle possibili forme di coordinamento con le Regioni (art. 117, secondo comma, lettera *h*) e 118, terzo comma della Costituzione».

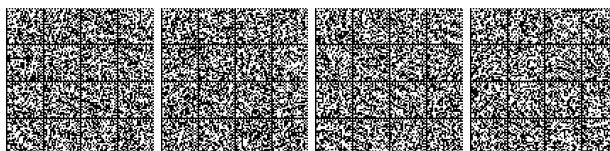
Precisa il ricorrente che la materia della «sicurezza» non si esaurisce nell'adozione di misure relative alla prevenzione e repressione dei reati ma, alla luce della giurisprudenza di questa Corte, comprenderebbe la tutela dell'interesse generale all'incolumità delle persone, finendo quindi per estendersi anche alla «disciplina che attenga a profili di sicurezza delle costruzioni, collegati ad aspetti di pubblica incolumità».

Del resto, aggiunge il ricorrente, «il potere di riconoscere le ragioni particolari che impediscono il rispetto delle norme tecniche» risulta «affidato al Ministro per le infrastrutture e trasporti», ai sensi di quanto prevede l'art. 88 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo *A*)».

2.- La Regione Calabria non si è costituita in giudizio.

*Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 20 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 16 dicembre 2019, n. 62 (Modifiche alla legge regionale n. 21/2010), per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera *h*), e 118, terzo comma, della Costituzione.



La disposizione impugnata, nel sostituire il previgente art. 6, comma 1, della legge della Regione Calabria 11 agosto 2010, n. 21 (Misure straordinarie a sostegno dell'attività edilizia finalizzata al miglioramento della quantità del patrimonio edilizio residenziale), quest'ultimo introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Calabria 16 ottobre 2019, n. 36 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 21/2010), ha stabilito che gli interventi straordinari di ampliamento, di variazione di destinazione d'uso e di variazione del numero di unità immobiliari (previsti dall'art. 4 della stessa legge regionale n. 21 del 2010), gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici residenziali e non residenziali con aumento di volumetria (di cui all'art. 5 della stessa legge regionale), nonché gli ulteriori interventi in deroga agli strumenti urbanistici, previsti dallo stesso art. 6 della legge regionale n. 21 del 2010, «possono essere realizzati su immobili esistenti alla data del 31 dicembre 2018, ivi comprese le unità collabenti regolarmente accatastati presso le rispettive agenzie del territorio oppure per i quali, al momento della richiesta dell'intervento, sia in corso la procedura di accatastamento».

Nella precedente versione della norma, erano consentiti i medesimi interventi sugli «immobili esistenti», con la precisazione che fossero «definiti tali dal Capitolo 8 delle Norme tecniche per le costruzioni approvate con D.M. 17 gennaio 2018 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Aggiornamento delle «Norme tecniche per le costruzioni»)».

La norma impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri ha eliminato il richiamo alle norme tecniche, approvate con decreto del Ministro per le infrastrutture e i trasporti 17 gennaio 2018 (Aggiornamento delle «Norme tecniche per le costruzioni»), che, al capitolo 8, capoverso, definiscono «costruzione esistente» quella «che abbia, alla data della redazione della valutazione di sicurezza e/o del progetto d'intervento, la struttura completamente realizzata».

Secondo il ricorrente la norma impugnata sarebbe da ascrivere alla materia della «sicurezza» (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.), rimessa alla competenza esclusiva del legislatore statale, «anche con riguardo alle possibili forme di coordinamento con le Regioni» (ai sensi dell'art. 118, terzo comma, Cost.).

2.- Dopo la proposizione del ricorso, il testo dell'art. 6, comma 1, della legge reg. Calabria n. 21 del 2010 è stato modificato dall'art. 4, comma 1, della legge della Regione Calabria 2 luglio 2020, n. 10, recante «Modifiche e integrazioni al Piano Casa (legge regionale 11 agosto 2010, n. 21)».

Tale *ius superveniens* forma oggetto di altro e successivo ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri, iscritto al n. 72 del reg. ric. 2020, non ancora venuto in decisione.

Quest'ultima modifica ha inciso unicamente sulla data - ora indicata al 31 dicembre 2019 - rilevante ai fini della realizzazione degli interventi in deroga. Essa, pertanto, non è soddisfacente delle pretese avanzate dal ricorrente. Non può, dunque, dirsi cessata la materia del contendere.

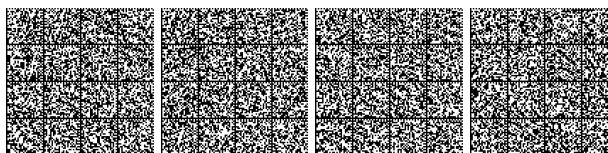
Né ricorrono i presupposti per trasferire lo scrutinio di questa Corte sulla nuova disposizione, dal momento che essa è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri con un distinto ricorso (da ultimo, sentenza n. 36 del 2021, punto 6.1. del Considerato in diritto).

3.- Le questioni sono inammissibili.

Questa Corte ha affermato che le norme tecniche per le costruzioni - aggiornate con d.m. 17 gennaio 2018, sulla base della previsione di cui all'art. 52 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)» - sono vincolanti per le Regioni in quanto garantiscono, «per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, un regime unico, valido per tutto il territorio nazionale, in un settore nel quale entrano in gioco valutazioni altamente tecniche» (sentenza n. 282 del 2016, punto 6.2. del Considerato in diritto; analogamente, sentenza n. 125 del 2017, punto 4.3.2. del Considerato in diritto). Anche la Regione Calabria non può sottrarsi all'obbligo di osservare e applicare tali norme tecniche per le costruzioni, come, del resto, si evince da una recente decisione di questa Corte (sentenza n. 264 del 2019, punto 6.4. del Considerato in diritto).

Dall'assenza, nella disposizione impugnata, di un riferimento alle norme tecniche, il ricorrente fa discendere la «volontà del legislatore regionale» di consentire, nel territorio calabrese, la realizzabilità degli interventi senza il rispetto di quelle norme, in violazione della competenza legislativa dello Stato nella materia della «sicurezza». A tale riguardo, non illustra le ragioni per cui la mera soppressione del riferimento alla definizione statale di «costruzione esistente» possa tradursi, di per sé, in un generalizzato vulnus ai criteri generali di sicurezza, stabiliti dal d.m. 17 gennaio 2018 per la costruzione dei manufatti edilizi. La legge reg. Calabria n. 21 del 2010, peraltro, richiama, in diverse sue disposizioni, le «vigenti normative tecniche sulle costruzioni» (si vedano, in particolare, gli artt. 2, comma 3, 4, comma 3, e 5, comma 4), ma di questa ricognizione il ricorrente non dà conto.

Altrettanto assertivi e generici appaiono gli argomenti offerti a sostegno della violazione, con la disposizione impugnata, dell'art. 118, terzo comma, Cost., in riferimento alle «possibili forme di coordinamento» tra Stato e Regioni nella materia della «sicurezza». Le censure del ricorrente, proprio perché generiche, non superano il vaglio di ammissibilità che, nei ricorsi in via principale, richiede una motivazione adeguata e non meramente apodittica (da ultimo,



sentenze n. 279 e n. 143 del 2020). Questa esigenza si pone, come questa Corte ha costantemente ribadito, «in termini ancora più rigorosi nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale» (sentenza n. 36 del 2021, punto 3.1. del Considerato in diritto).

Da tutto ciò deriva l'inammissibilità delle questioni.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 16 dicembre 2019, n. 62 (Modifiche alla legge regionale n. 21/2010), promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera h), e 118, terzo comma, 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 23 marzo 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 21 aprile 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_210078

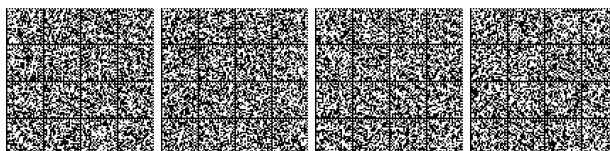
N. 79

*Ordinanza 9 marzo - 21 aprile 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Attribuzione ai Comuni, per gli anni dal 2020 al 2022, di un contributo per il ristoro del gettito non più acquisibile a seguito dell'introduzione della TASI - Incremento del 5 per cento annuo, sino a raggiungere il valore del 100 per cento, della percentuale di perequazione quale criterio di distribuzione delle risorse del Fondo di solidarietà comunale - Risorse destinate, per gli anni 2021-2024, alla correzione del riparto del Fondo di solidarietà comunale - Ricorso della Regione Liguria - Lamentata violazione del principio di autonomia finanziaria dei Comuni - Necessità di attività istruttoria - Richiesta di relazione al Presidente della Corte dei conti, al Presidente dell'Istituto per la finanza degli enti locali e al Ragioniere generale dello Stato - Audizione, anche per mezzo di persona designata, del Presidente dell'Istituto per la finanza degli enti locali, nonché del Ragioniere generale dello Stato, nella camera di consiglio al 24 giugno 2021, con possibile partecipazione delle parti.**

- Legge 27 dicembre 2019, n. 160, art. 1, comma 554, in combinato disposto con l'art. 1, comma 892, della legge 30 dicembre 2018, n. 145; decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 2019, n. 157, art. 57, comma 1; legge 27 dicembre 2019, n. 160, art. 1, comma 849.
- Costituzione, artt. 5 e 119, primo, terzo e quarto comma.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

*Giudici :* Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, 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

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 554 e 849, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022) e dell'art. 57, comma 1, del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 2019, n. 157, promosso dalla Regione Liguria per conto del Consiglio delle autonomie locali della Regione Liguria, con ricorso spedito per la notificazione il 22 febbraio 2020, depositato in cancelleria il 25 febbraio 2020, iscritto al n. 24 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2020.

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

udito nella udienza pubblica del 9 marzo 2021 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l'avvocato Pietro Piciocchi per la Regione Liguria e l'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 9 marzo 2021.

Ritenuto che le questioni promosse con il ricorso in esame (reg. ric. n. 24 del 2020) necessitano di apposita istruttoria, ai sensi dell'art. 12 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, finalizzata ad acquisire ulteriori e specifiche informazioni indispensabili ai fini della decisione;

Considerato che, in particolare, appare necessario richiedere ai soggetti appresso specificamente individuati apposita relazione avente ad oggetto i quesiti per ciascuno specificati:

a) in ordine all'art. 1, comma 554, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022),

a.1.) il Ragioniere generale dello Stato riferisca in merito alla *ratio* e ai criteri di quantificazione della quota ristorativa dell'Imposta unica municipale (IMU) - Tariffa per i servizi indivisibili (TASI), che è fissata per gli anni 2020-2022 nella somma complessiva di euro 300 milioni, anziché nella somma di euro 625 milioni, individuati originariamente dall'art. 1, comma 731, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)», successivamente modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche), convertito, con modificazioni, nella legge 2 maggio 2014, n. 68, anche chiarendo se è stata effettuata una verifica di sostenibilità del taglio in relazione al fabbisogno degli enti locali per l'esercizio delle funzioni loro attribuite;

a.2.) il Presidente dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL) riferisca in merito ai criteri di quantificazione della quota ristorativa IMU-TASI, che è fissata per gli anni 2020-2022 nella somma complessiva di euro 300 milioni, anziché nella somma di euro 625 milioni, individuati originariamente dall'art. 1, comma 731, della legge n. 147 del 2013, successivamente modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *d*), del d.l. n. 16 del 2014, come convertito, con modificazioni, nella legge n. 68 del 2014, anche chiarendo l'impatto del taglio in relazione al fabbisogno degli enti locali per l'esercizio delle funzioni loro attribuite;

a.3.) il Presidente della Corte dei conti riferisca in merito all'impatto del taglio della quota ristorativa IMU-TASI, che è fissata per gli anni 2020-2022 nella somma complessiva di euro 300 milioni, anziché nella somma di euro 625 milioni, individuati originariamente dall'art. 1, comma 731, della legge n. 147 del 2013, successivamente modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *d*), del d.l. n. 16 del 2014, come convertito, anche in relazione al fabbisogno degli enti locali per l'esercizio delle funzioni loro attribuite;





b) in ordine all'art. 57, comma 1, del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 2019, n. 157,

b.1.) il Presidente dell'IFEL riferisca in merito alle criticità riscontrate nei criteri di riparto del Fondo di solidarietà comunale, con specifico riferimento alle modalità di calcolo della capacità fiscale, con particolare riguardo al tax gap tra valori di mercato e valori catastali degli immobili nonché all'incidenza di questo sul carattere orizzontale del medesimo Fondo;

c) in ordine all'art. 1, comma 849, della legge n. 160 del 2019,

c.1.) il Ragioniere generale dello Stato riferisca in merito alla *ratio* e ai criteri di quantificazione delle risorse destinate per il 2020 al Fondo di solidarietà comunale, a carico del bilancio dello Stato, pari a euro 100 milioni, in luogo degli originari euro 563,4 milioni, sottratti dall'art. 47, comma 8, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, anche chiarendo se è stata effettuata una verifica di sostenibilità del taglio in relazione al fabbisogno degli enti locali per l'esercizio delle funzioni loro attribuite; nonché precisando il criterio in base al quale vengono ripartite le risorse stanziare a favore degli enti territoriali di cui all'art 106, commi 1 e 3, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77;

c.2.) il Presidente dell'IFEL riferisca in merito ai criteri di quantificazione delle risorse destinate per il 2020 al Fondo di solidarietà comunale, a carico del bilancio dello Stato, pari a euro 100 milioni, in luogo degli originari euro 563,4 milioni, sottratti dall'art. 47, comma 8, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, chiarendo l'impatto del taglio in relazione al fabbisogno degli enti locali per l'esercizio delle funzioni loro attribuite;

c.3.) il Presidente della Corte dei conti riferisca in merito all'impatto del taglio delle risorse destinate per il 2020 al Fondo di solidarietà comunale, a carico del bilancio dello Stato, pari a euro 100 milioni, in luogo degli originari euro 563,4 milioni, sottratti dall'art. 47, comma 8, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, anche in relazione al fabbisogno degli enti locali per l'esercizio delle funzioni loro attribuite.

Ritenuta l'opportunità, data la complessità delle questioni, di disporre la convocazione in audizione del Ragioniere generale dello Stato e del Presidente dell'IFEL;

visto l'art. 12 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata ogni altra decisione in ordine al ricorso indicato in epigrafe;*

*1) dispone che, entro quarantacinque giorni dalla comunicazione della presente ordinanza, ciascuno dei soggetti sopra indicati provveda a depositare nella cancelleria di questa Corte la relazione di cui in motivazione;*

*2) dispone inoltre che il Ragioniere generale dello Stato e il Presidente dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL) vengano auditi da questa Corte in camera di consiglio e con la partecipazione delle parti;*

*3) fissa, a tal fine, la camera di consiglio in data 24 giugno 2021 alle ore 9.00.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 marzo 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

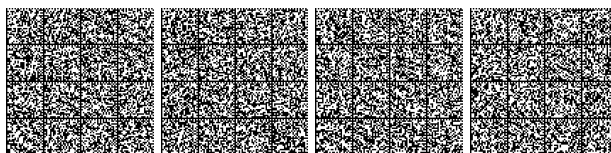
Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 21 aprile 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 20

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 marzo 2021*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Ambiente - Rifiuti - Norme della Regione Abruzzo - Norme a sostegno dell'economia circolare e di gestione sostenibile dei rifiuti - Sostenimento di azioni dirette alla riduzione della produzione e al recupero di materia con priorità rispetto all'uso dei rifiuti come fonte di energia, minimizzando il quantitativo di rifiuto urbano non inviato al riciclaggio - Prevista volontà di non realizzare impianti dedicati all'incenerimento dei rifiuti urbani - Promozione, con appositi provvedimenti attuativi, di azioni prioritarie volte a definire, per garantire la tutela della salute e del territorio, distanze minime e fasce preventive minime dai centri abitati e dalle funzioni sensibili al di sotto delle quali la localizzazione di impianti di trattamento e di smaltimento dei rifiuti è esclusa a priori.**

– Legge della Regione Abruzzo 30 dicembre 2020, n. 45 (Norme a sostegno dell'economia circolare e di gestione sostenibile dei rifiuti), art. 1, commi 4 e 9, lettera *u*).

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

Contro Regione Abruzzo, in persona del Presidente della Giunta regionale in carica — intimata.

Per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 4 e 9, lettera *u*), della legge Regione Abruzzo del 30 dicembre 2020, n. 45 pubblicata nel BUR n. 222 del 30 dicembre 2020, recante «Norme a sostegno dell'economia circolare e di gestione sostenibile dei rifiuti».

Per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione, in relazione all'art. 35 del decreto-legge n. 133 del 2014 convertito in legge, dall'art. 1, comma 1, legge 11 novembre 2014, n. 164; all'art. 195, comma 1, lettera *f*) e lettera *p*), e comma 2, lettera *a*); all'art. 196, comma 1, lettera *n*) e lettera *o*); all'art. 199, comma 1, comma 3, lettera *l*) e comma 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

Con la legge n. 45 del 30 dicembre 2020 la Regione Abruzzo ha previsto «Norme a sostegno dell'economia circolare e di gestione sostenibile dei rifiuti».

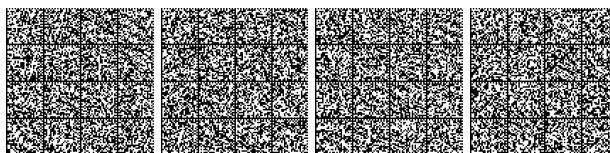
In particolare, l'art. 1 della predetta legge rubricato «Ambito di applicazione, obiettivi e finalità», ai commi 4 e 9, lettera *u*) prevede che:

«La regione, con la presente legge, sostiene azioni dirette alla riduzione della produzione e al recupero di materia con priorità rispetto all'uso dei rifiuti come fonte di energia, minimizzando il quantitativo di rifiuto urbano non inviato al riciclaggio, ribadendo la volontà di non prevedere la realizzazione di impianti dedicati di incenerimento per i rifiuti urbani e prevedendo di raggiungere tendenzialmente al 2022, a scala di bacino regionale, conformemente al vigente Piano regionale di gestione dei rifiuti (di seguito PRGR), i seguenti obiettivi minimi:

*a*) un quantitativo di produzione di rifiuto urbano indifferenziato, inferiore ai 130 chilogrammi per abitante anno;

*b*) un quantitativo di rifiuti residui avviati a smaltimento finale in discarica, inferiore ai 100 chilogrammi per abitante anno» (comma 4);

«Ai fini del raggiungimento degli obiettivi di cui ai commi 4 e 5, sono promosse, con appositi provvedimenti attuativi, le seguenti prioritarie azioni: ... definire, per garantire la tutela della salute e del territorio, distanze minime e fasce preventive minime dai centri abitati e dalle funzioni sensibili, come ad esempio asili nido, scuole, centri sportivi e di aggregazioni, distretti sanitari, ospedali e case di riposo, al di sotto delle quali la localizzazione di impianti di trattamento e di smaltimento dei rifiuti è esclusa a priori» (comma 9, lettera *u*).



Le suddette disposizioni, intervengono sulla disciplina dei rifiuti, che, come da costante giurisprudenza di codesta Corte, è ascrivibile alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» riservata, in base all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, alla competenza esclusiva dello Stato (sentenze n. 142 e n. 129 del 2019; n. 215, n. 151, n. 150 e n. 126 del 2018; n. 154 del 2016 e n. 285 del 2013).

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

Il Presidente del Consiglio dei ministri propone pertanto il presente ricorso, affidato al seguente

#### MOTIVO

*Incostituzionalità dell'art. 1, commi 4, e 9, lettera u) della legge regionale Abruzzo n. 45/2020 per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, in relazione all'art. 35 del decreto-legge n. 133 del 2014 convertito in legge, dall'art. 1, comma 1, legge 11 novembre 2014, n. 164; all'art. 195, comma 1, lettera f) e lettera p), e comma 2, lettera a); all'art. 196, comma 1, lettera n) e lettera o); all'art. 199, comma 1, comma 3, lettera l) e comma 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.*

1. L'art. 1, comma 4, dell'impugnata legge regionale stabilisce che: «La regione, con la presente legge, sostiene azioni dirette alla riduzione della produzione e al recupero di materia con priorità rispetto all'uso dei rifiuti come fonte di energia, minimizzando il quantitativo di rifiuto urbano non inviato al riciclaggio, ribadendo la volontà di non prevedere la realizzazione di impianti dedicati di incenerimento per i rifiuti urbani e prevedendo di raggiungere tendenzialmente al 2022, a scala di bacino regionale, conformemente al vigente Piano regionale di gestione dei rifiuti (di seguito PRGR), i seguenti obiettivi minimi:

- a) un quantitativo di produzione di rifiuto urbano indifferenziato, inferiore ai 130 chilogrammi per abitante anno;*
- b) un quantitativo di rifiuti residui avviati a smaltimento finale in discarica, inferiore ai 100 chilogrammi per abitante anno».*

Con tale norma il legislatore regionale, pur privilegiando attività finalizzate alla riduzione della produzione dei rifiuti ed al loro riciclaggio, enuncia il proposito di non voler prevedere la realizzazione di impianti destinati all'incenerimento dei rifiuti.

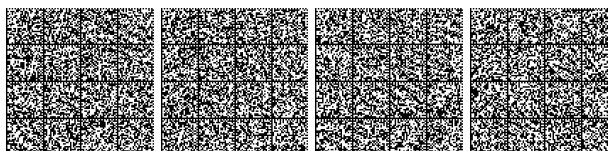
Tale disposizione, pur se di carattere programmatico, costituisce la base giuridica per ritenere improcedibili, e quindi per limitare, le richieste di autorizzazione per la realizzazione e l'esercizio di impianti che non siano dedicati esclusivamente al recupero di materia.

L'impugnata norma, dunque, sostanzialmente comporta un divieto alla realizzazione di impianti di incenerimento dei rifiuti sul territorio regionale, in contrasto con la disciplina statale.

Si osserva in proposito che, ai sensi dell'art. 35 del decreto-legge n. 133 del 2014 convertito in legge n. 164 del 2014, gli impianti di incenerimento dei rifiuti «costituiscono infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, attuano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati, garantiscono la sicurezza nazionale nell'autosufficienza, consentono di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore e limitano il conferimento di rifiuti in discarica».

Prevedere, quindi, l'assenza di tali tipi di impianti nel territorio regionale, costituenti, in base alla suddetta disposizione statale infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, oltre a determinare un *deficit* nella potenzialità di incenerimento, potrebbe comportare non soltanto l'impossibilità di trattare i rifiuti provenienti da altre regioni, ma anche la necessità di dover ricorrere, per lo smaltimento di alcune tipologie di rifiuti prodotti dalla stessa regione, ad impianti posti fuori dal suo territorio.

Il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale non consente alle regioni di prescrivere limiti generali siffatti, perché ciò contrasta con il principio fondamentale di preminente interesse nazionale - riconducibile nella potestà esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lettera *s*) della Costituzione - di individuazione degli impianti di recupero e smaltimento di rifiuti *ex art.* 195, comma 1, lettera *f*, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e 196, comma 1, lettera *n*) e *o*) del decreto legislativo n. 152 del 2006.



In base a tali disposizioni, infatti, è riservata allo Stato l'individuazione degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale, che deve essere effettuata secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale, nonché l'indicazione dei criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento di rifiuti. Alle regioni pertiene invece la definizione di criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, nel rispetto dei criteri generali indicati nell'art. 195, comma 1, lettera *p*), nonché la definizione dei criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento e la determinazione, nel rispetto delle norme tecniche di cui all'art. 195, comma 2, lettera *a*), di disposizioni speciali per rifiuti di tipo particolare.

In base all'art. 199 del decreto legislativo n. 152/2006, la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela, può e deve avvenire soltanto nella sede procedimentale. Pertanto, l'impugnata norma con la quale il legislatore regionale esprime la volontà di non prevedere la realizzazione di impianti dedicati di incenerimento per i rifiuti urbani, in mancanza di qualunque tipo di valutazione istruttoria nella sede procedimentale, sostanzia «in forma di legge», il contenuto oggettivo di interventi regionali che la legge statale correla soltanto ad atti di pianificazione aventi la forma dell'atto amministrativo, sul presupposto che «solo in tal modo è possibile assicurare le garanzie procedurali per un giusto equilibrio in gioco, da soddisfare anche attraverso l'acquisizione di pareri tecnici» (Corte costituzionale sentenza n. 142/2019).

2. Il successivo comma 9 dell'art. 1 dell'impugnata legge regionale, prevede che siano promosse, attraverso appositi regolamenti, prioritarie azioni al fine di raggiungere gli obiettivi di cui ai precedenti commi 3 e 4; tra tali azioni, la norma, alla lettera *u*) prevede quella di «definire, per garantire la tutela della salute e del territorio, distanze minime e fasce preventive minime dai centri abitati e dalle funzioni sensibili, come ad esempio asili nido, scuole, centri sportivi e di aggregazioni, distretti sanitari, ospedali e case di riposo, al di sotto delle quali la localizzazione di impianti di trattamento e di smaltimento dei rifiuti è esclusa a priori».

Tale disposizione stabilisce distanze da rispettare per la localizzazione degli impianti di gestione dei rifiuti nonché il divieto di realizzazione degli impianti medesimi in alcuni luoghi specifici, ove non siano rispettate tali distanze, ponendosi così in contrasto con le previsioni contenute nell'art. 196, comma 1, lettere *n*) e *o*) e con l'art. 199, commi 1, 3 e 5 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

L'art. 196, comma 1 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, consente alla regione di definire, sulla base dei criteri generali dettati dalla normativa statale, «criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti nel rispetto dei criteri generali indicati nell'art. 195, comma 1, lettera *p*)» (lettera *n*), e «criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento e la determinazione, nel rispetto delle norme tecniche di cui all'art. 195, comma 2, lettera *a*), di disposizioni speciali per rifiuti di tipo particolare» (lettera *o*).

Ai sensi dell'art. 199, comma 3, lettera *l*) del decreto legislativo n. 152 del 2006, la specificazione dei «criteri per l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti, nonché per l'individuazione dei luoghi o impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti» costituisce parte necessaria dei piani di gestione dei rifiuti.

È perciò il suddetto piano la sede che il legislatore competente ha scelto al fine di ponderare i complessi interessi coinvolti dalla decisione, all'esito di un procedimento amministrativo aperto alla partecipazione del pubblico, e nel quale sono sentiti gli enti locali e le Autorità d'ambito.

Sul punto, il comma 1 dell'art. 199 stabilisce espressamente che «...l'approvazione dei piani regionali avviene tramite atto amministrativo e si applica la procedura di cui alla Parte II del presente decreto in materia di VAS».

Il successivo comma 5 stabilendo che «il piano regionale di gestione dei rifiuti è coordinato con gli altri strumenti di pianificazione di competenza regionale previsti dalla normativa vigente» persegue proprio tale scopo.

L'impugnata disposizione regionale si pone in contrasto con tale disciplina statale.

La regione, infatti, non può fissare mediante una legge i criteri di individuazione delle aree non idonee all'installazione degli impianti, essendo a tal fine necessario lo strumento del procedimento amministrativo. (sentenza n. 272 del 2020)



Come ha ritenuto codesta Corte, il procedimento amministrativo costituisce il luogo elettivo di composizione degli interessi, in quanto « “[è] nella sede procedimentale [...] che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l’interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela. La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibili l’emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all’art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241 [...]: efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza. Viene in tal modo garantita, in primo luogo, l’imparzialità della scelta, alla stregua dell’art. 97 della Costituzione, ma poi anche il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell’interesse primario, in attuazione del principio del buon andamento dell’amministrazione, di cui allo stesso art. 97 della Costituzione (sentenza n. 69 del 2018)” ed, inoltre, che “se la materia, per la stessa conformazione che il legislatore le ha dato, si presenta con caratteristiche tali da enfatizzare il rispetto di regole che trovano la loro naturale applicazione nel procedimento amministrativo, ciò deve essere tenuto in conto nel vagliare sotto il profilo della ragionevolezza la successiva scelta legislativa, pur tipicamente discrezionale, di un intervento normativo diretto”» (sentenza n. 116 del 2020).

Tali principi di carattere generale trovano una speculare corrispondenza nella prerogativa, propria del legislatore statale nelle materie affidate alla sua competenza legislativa esclusiva, di vincolare la regione ad esercitare in forma procedimentale l’attività amministrativa che la normativa statale abbia allocato a livello regionale, precludendo il ricorso alla funzione legislativa (*ex plurimis*, sentenze n. 28 del 2019, n. 66 del 2018 e n. 20 del 2012).

I suddetti principi sono stati più volte affermati da codesta Corte anche in relazione al procedimento di localizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti (sentenze n. 142, n. 129 e n. 28 del 2019).

L’impugnata disposizione regionale si pone in contrasto con la sopra illustrata disciplina statale, in quanto prevede un generico divieto di localizzazione che prescinde dalla concomitante pianificazione regionale, mentre è solo il Piano, adottato in sede di procedimento amministrativo, lo strumento cui è demandato adattare i criteri di esclusione di certe porzioni di territorio alla effettiva conformazione dello stesso, dovendosi evitare divieti astratti che, formulati senza una visione sinottica della pianificazione, si tradurrebbero in un ostacolo, se non nella impossibilità, di realizzazione degli impianti. (sentenze n. 154 del 2016 e n. 285 del 2013).

*P.Q.M.*

*Il Presidente del Consiglio dei ministri propone il presente ricorso e confida nell’accoglimento delle seguenti conclusioni.*

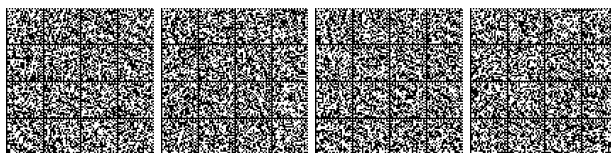
*Voglia l’ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimo l’art. 1, comma 4, e comma 9, lettera u) della legge regionale Abruzzo n. 45/2020 per violazione dell’art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, in relazione all’art. 35 del decreto-legge n. 133 del 2014 convertito in legge, dall’art. 1, comma 1, legge 11 novembre 2014, n. 164; all’art. 195, comma 1, lettera f) e lettera p), e comma 2, lettera a); all’art. 196, comma 1, lettera n) e lettera o); all’art. 199, comma 1, comma 3, lettera l) e comma 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.*

*Si producono:*

1. copia della legge regionale impugnata;
2. copia conforme della delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 26 febbraio 2021 recante la determinazione di proposizione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.

Roma, 26 febbraio 2021

*L’Avvocato dello Stato: GUIDA*



## N. 21

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 marzo 2021*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Bilancio e contabilità pubblica - Trasporto pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Emergenza epidemiologica da COVID-19 - Previsione che i titolari di autorizzazione per il noleggio con conducente e i titolari di licenza taxi, in via del tutto eccezionale e fino al 31 dicembre 2022, possono cedere l'attività anche senza aver raggiunto i cinque anni dal rilascio dei medesimi titoli, fatti salvi i vincoli eventualmente derivanti da contribuzioni pubbliche.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Demanio marittimo - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Emergenza epidemiologica da COVID-19 - Previsione che per l'annualità 2021 l'importo annuo del canone dovuto quale corrispettivo dell'utilizzazione di beni demaniali marittimi di competenza regionale e comunale con qualunque finalità non può, comunque, essere inferiore a 361,90 euro - Prevista esenzione dal canone qualora il bene demaniale marittimo statale venga concesso a enti pubblici, anche economici, al fine della realizzazione di un'opera pubblica - Previsione che il canone demaniale per le concessioni e le autorizzazioni inerenti all'utilizzo di beni del demanio marittimo e del demanio idrico regionale, relative alla messa in opera e all'utilizzo dei cosiddetti bilanci (impianti con rete), è determinato con esclusivo riferimento alla superficie sviluppata dalla rete.**

– Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2020, n. 25 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2021-2023), artt. 5 e 11, commi 1, 2 e 3.

Ricorso *ex art.* 127 Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri (c.f. 80188230587), rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (c.f. 80224030587; pec: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it - fax 06/96514000) ed elettivamente domiciliato presso i suoi Uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12; ricorrente;

Contro Regione Friuli-Venezia Giulia in persona del suo Presidente *pro tempore*; resistente;

per la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale degli articoli 5 e 11, commi 1-3 della legge regionale 30 dicembre 2020, n. 25 - Legge collegata alla manovra di bilancio 2021 - 2023, pubblicato nel BUR n. 1 del 7 gennaio 2021.

La legge n. 25 del 30 dicembre 2020 — legge collegata alla manovra di bilancio 2021 - 2023 — è censurabile, con riferimento alle disposizioni contenute all'art. 5, per violazione delle regole sulla concorrenza di cui all'art. 117, comma 2, lettera *e*) della Costituzione e, con riferimento alle disposizioni di cui all'art. 11, commi 1, 2 e 3, per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *l*) in materia di ordinamento civile.

*Art. 5 della legge 30 dicembre 2020, n. 25.*

L'art. 5 - Assetto del territorio, edilizia, trasporti e diritto alla mobilità - della legge regionale all'esame è così formulato:

«1. A causa della situazione emergenziale causata dalla pandemia da COVID-19 e della conseguente grave crisi economica che ha investito il settore degli autoservizi pubblici non di linea, i titolari di autorizzazione per il noleggio con conducente e i titolari di licenza taxi, in via del tutto eccezionale e fino al 31 dicembre 2022, possono cedere l'attività anche senza aver raggiunto i cinque anni dal rilascio dei medesimi titoli, fatti salvi i vincoli eventualmente derivanti da contribuzioni pubbliche».

Vale premettere, in punto di diritto, che la legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea) prevede, per quanto di interesse:

*a*) che «l'esercizio del servizio di taxi e l'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente» sia subordinato al rilascio di apposita licenza da parte dell'Amministrazione comunale competente, all'esito di apposita procedura concorsuale (art. 8, comma 1);

*b*) che la licenza, una volta conseguita mediante concorso, è soggetta ad un regime di «trasferibilità», operante «su richiesta del titolare» e a favore di persona da questo «designata», subordinatamente alla verifica dei relativi presupposti e dei prescritti requisiti (art. 9, comma 1);

*c*) che, in tal caso, al titolare che abbia trasferito la licenza, per un verso «non può esserne attribuita altra per concorso pubblico» e, per altro verso, «non può esserne trasferita altra se non dopo cinque anni dal trasferimento della prima» (art. 9, comma 2).



Il sistema delineato dall'art. 9, della legge 15 gennaio 1992, n. 21, nel regolamentare la trasferibilità della licenza per l'esercizio del servizio di taxi e dell'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente, risponde all'esigenza di evitare possibili fenomeni speculativi idonei a falsare la concorrenza, «atteso che la licenza conseguita per concorso è di carattere gratuito».

Così illustrato il contenuto delle disposizioni statali, occorre preliminarmente osservare che, com'è noto, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, dopo la riforma del Titolo V, la materia del servizio pubblico di trasporto di linea e non di linea, in quanto non espressamente menzionata, deve considerarsi transitata nella competenza regionale residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. (Corte cost. sentenza n. 5 del 2019).

Senonché, la disciplina del trasferimento delle licenze per l'esercizio del servizio di taxi e l'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente, afferisce anche alla materia «trasversale» della tutela della concorrenza, attribuita alla competenza esclusiva dello Stato *ex art. 117, secondo comma, lettera e)* Cost.

Con specifico riguardo al regime di trasferibilità della licenza «per l'esercizio del servizio di taxi e l'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente», il limite temporale minimo di cinque anni richiesto dalla legge statale definisce il punto di equilibrio fra il libero esercizio dell'attività di trasporto e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà.

Come recentemente ricordato dal Giudice delle leggi, «Il bilanciamento così operato — fra la libertà di iniziativa economica e gli altri interessi costituzionali —, costituendo espressione della potestà legislativa statale nella materia della “tutela della concorrenza”, definisce un assetto degli interessi che il legislatore regionale non è legittimato ad alterare (sentenza n. 80 del 2006)» (Sentenza n. 30 del 2016).

Tale bilanciamento, nel cui ambito la valutazione degli interessi confliggenti deve essere intesa sempre in senso sistemico, complessivo e non frazionato, può dunque condurre a un esito in forza del quale la tutela della concorrenza «si attua anche attraverso la previsione e la correlata disciplina delle ipotesi in cui viene eccezionalmente consentito di apporre dei limiti all'esigenza di tendenziale massima liberalizzazione delle attività economiche» (sentenza n. 30 del 2016, che richiama la sentenza n. 49 del 2014) (Corte cost. sentenza n. 56 del 2020).

Una volta qualificata la disciplina statale come espressione della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza, *ex art. 117, secondo comma, lettera e)*, Cost., risulta di tutta evidenza il vizio di legittimità costituzionale che inficia la norma regionale.

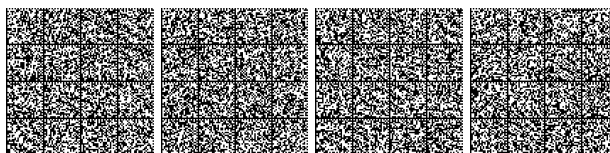
Quest'ultima disposizione, infatti, nel prevedere, sia pure in via temporanea, la deroga al limite quinquennale fissato per il trasferimento della licenza, altera il meccanismo diretto a regolamentare l'accesso al mercato, come definito dal legislatore statale all'art. 9, della legge 15 gennaio 1992, n. 21, e, dunque, le regole della concorrenza nello specifico settore, che anche le regioni a statuto speciale devono seguire, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Costituzione.

Né può valere il richiamo della competenza statutaria della Regione sancita dall'art. 4, primo comma, n. 11, dello Statuto speciale (legge cost. n. 1 del 1963). Sebbene, infatti, tale disposizione attribuisca la potestà legislativa esclusiva alla regione nella materia «trasporti su funivie e linee automobilistiche, tranviarie e filoviarie, di interesse regionale» e l'art. 5, numero 7) la potestà legislativa in tema di «disciplina dei servizi pubblici di interesse regionale ed assunzione di tali servizi», non v'è dubbio che la stessa potestà deve essere esercitata nel rispetto dei consueti limiti costituzionali e dell'ordinamento giuridico della Repubblica, previsti dal medesimo art. 4 ed «in armonia con i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato nelle singole materie», come recita il citato art. 5 dello Statuto.

In aggiunta, come osservato in più occasioni dalla Consulta, la nozione di «concorrenza» di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost., non può non riflettere quella operante in ambito europeo.

Essa comprende, pertanto, sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, volte a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (c.d. concorrenza «nel mercato»), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato (c.d. concorrenza «per il mercato») a tutti gli operatori economici (*ex multis*, sentenze n. 56 del 2020, n. 137 del 2018, n. 83 del 2018, n. 291 del 2012, n. 200 del 2012 e n. 45 del 2010).

Infine, stante la natura «trasversale» e il carattere «finalistico» della competenza attribuita in materia allo Stato, la tutela della concorrenza assume carattere prevalente e funge da limite alla disciplina che le regioni possono dettare nelle materie di loro competenza, concorrente o residuale (Corte cost. sentenze n. 83 del 2018, n. 165 del 2014, n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012), potendo influire su queste ultime fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro cui si estendono, sia pure nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta (Corte cost. sentenze n. 56 del 2020, cit., n. 287 del 2016, n. 2 del 2014, n. 291 e n. 18 del 2012, n. 150 del 2011, n. 288 e n. 52 del 2010, n. 452, n. 431, n. 430 e n. 401 del 2007 e n. 80 del 2006).





Art. 11, commi 1- 3 della legge 30 dicembre 2020, n. 25.

L'art. 11 — Patrimonio, demanio, servizi generali e sistemi informativi — della legge regionale all'esame recita testualmente:

«1. Attesa l'emergenza epidemiologica da COVID-19, per l'annualità 2021 l'importo annuo del canone dovuto quale corrispettivo dell'utilizzazione di beni demaniali marittimi di competenza regionale e comunale con qualunque finalità non può, comunque, essere inferiore a 361,90 euro.

2. Non è dovuto alcun canone qualora il bene demaniale marittimo statale venga concesso a enti pubblici, anche economici, al fine della realizzazione di un'opera pubblica.

3. Il canone demaniale per le concessioni e le autorizzazioni inerenti all'utilizzo di beni del demanio marittimo e del demanio idrico regionale, relative alla messa in opera e all'utilizzo dei cosiddetti bilanci (impianti con rete), è determinato con esclusivo riferimento alla superficie sviluppata dalla rete.

4. La durata delle concessioni demaniali marittime in scadenza è prorogata fino al 31 dicembre 2021 al fine di consentire alle Amministrazioni concedenti il perfezionamento dei procedimenti amministrativi di competenza nel rispetto della normativa vigente».

Per quanto riguarda la materia disciplinata dalla disposizione in commento, si osserva, preliminarmente, che la Regione Friuli-Venezia Giulia è dotata, ai sensi dell'art. 4, comma 1, nn. 2, 3 e 10 del proprio statuto speciale di autonomia (legge cost. n. 1 del 1963), di competenza legislativa primaria in materia di ittica, pesca e turismo.

La menzionata competenza, ai sensi del medesimo art. 4, deve essere esplicitata in armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato.

Inoltre, con il decreto del Presidente della Repubblica n. 469/1987 — recante Norme integrative di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia — sono state delegate all'amministrazione regionale le funzioni amministrative relative alla materia del «demanio marittimo, lacuale e fluviale» ed interessanti il litorale marittimo, le aree demaniali immediatamente prospicienti, le aree del demanio lacuale e fluviale, quando l'utilizzazione prevista abbia finalità turistico-ricreativa.

La Regione Friuli-Venezia Giulia è, quindi, soggetto titolare all'esercizio delle funzioni amministrative trasferite sui predetti beni con finalità turistico-ricreative dal 1° gennaio 1996, ai sensi di quanto previsto dall'art. 16, comma 3, decreto-legge n. 535/1996, convertito nella legge n. 647/1996.

Nel riferito contesto normativo si inserisce l'art. 11 della legge regionale in esame che, ai primi tre commi, reca disposizioni che incidono sulla disciplina del canone demaniale marittimo/idrico, prevedendone un ammontare minimo (comma 1), un'ipotesi di esenzione dal versamento del canone (comma 2), disciplinandone le modalità di quantificazione riferite ad una determinata categoria di beni (comma 3).

Per quanto riguarda tali norme, si ritiene opportuno ricostruire preliminarmente l'assetto dominicale dei beni appartenenti al demanio marittimo.

I beni demaniali marittimi situati nel territorio della Regione Friuli-Venezia Giulia sono di proprietà statale e la Regione autonoma esercita le funzioni delegate dallo Stato per la pertinente gestione, compresa l'attribuzione del canone delle relative concessioni, in forza dell'art. 9, comma 2, del decreto legislativo 1° aprile 2004, n. 111, secondo cui sono trasferite alla regione le funzioni amministrative «relative alle concessioni dei beni (...) del demanio marittimo», con precisazione al comma 5 che «i proventi e le spese derivanti dalla gestione del demanio marittimo (...) spettano alla Regione».

Fanno eccezione i beni demaniali marittimi insistenti nella laguna di Marano-Grado che, in quanto trasferiti alla Regione in virtù dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265, sono divenuti di proprietà pubblica regionale e in relazione ai quali «la regione esercita tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità dei beni trasferiti».

Tanto premesso, si evidenzia che codesta ecc.ma Corte costituzionale ha più volte avuto modo di precisare che la potestà di determinazione dei canoni per l'assegnazione in uso di aree del demanio marittimo segue la titolarità del bene e non quella della gestione (sentenze n. 94 del 2008 e n. 286 del 2004) in quanto costituisce espressione del potere di disporre (nei limiti in cui lo consente la natura demaniale) dei propri beni. In quanto tale, essa precede logicamente la ripartizione delle competenze ed inerisce alla capacità giuridica dell'ente secondo i principi dell'ordinamento civile (in tal senso, *cf.* sentenze n. 427 del 2004 e n. 73 del 2018).

In considerazione di quanto precede, si rileva che per tutti i beni demaniali marittimi insistenti nel territorio della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia spetta allo Stato la competenza esclusiva nella determinazione della misura dei canoni, ossia dei criteri tabellari di riferimento rispetto ai quali l'ente gestore, nell'esercizio delle funzioni amministrative ad esso delegate, dovrà definire l'esatto ammontare parametrato alla tipologia e alla consistenza delle concessioni. Tale competenza, peraltro, comprende necessariamente quella di determinare i casi di eventuale esenzione.



In particolare, per quanto concerne il comma 1, la disciplina statale con il recente decreto-legge n. 104/2020 ha fissato, a decorrere dal 1° gennaio 2021, l'importo annuo del canone minimo dovuto, quale corrispettivo dell'utilizzazione di aree e pertinenze demaniali marittime con qualunque finalità, in 2.500 euro (comma 4 dell'art. 100).

Peraltro, le previsioni all'esame eccedono dalla competenza statutaria della Regione, in quanto, come si è sopra rilevato, nonostante l'art. 4, comma 1, nn. 2, 3 e 10 dello statuto speciale di autonomia individui la competenza legislativa primaria in materia di ittica, pesca e turismo, la stessa deve essere esercitata «in armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato, nonché nel rispetto degli interessi nazionali e di quelli delle altre regioni».

Alla stregua dei suesposti principi, si ritiene che l'art. 5 della legge regionale in esame si ponga in contrasto l'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, poiché interviene nella materia della tutela della concorrenza, riservata alla competenza esclusiva statale, mentre i commi 1, 2 e 3 dell'art. 11 della medesima legge regionale contrastano con i principi dell'ordinamento civile sancito all'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione.

Tanto premesso, la Presidenza del Consiglio dei ministri, come in epigrafe rappresentata, difesa e domiciliata, chiede l'accoglimento delle seguenti conclusioni.

*P.Q.M.*

*Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale adita accogliere il presente ricorso e, per l'effetto, dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 5 e 11, commi 1 - 3 della legge Regione Friuli-Venezia Giulia n. 25 del 30 dicembre 2020. Si deposita la determinazione della Presidenza del Consiglio dei ministri del 4 marzo 2021.*

Roma, 5 marzo 2021

*L'Avvocato dello Stato: D'AVANZO*

21C00072

N. 45

*Ordinanza del 21 settembre 2020 della Corte di cassazione sul ricorso proposto da B. G.*

**Reati e pene - Reato di utilizzo o somministrazione di farmaci o di altre sostanze al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti - Disposizione introdotta dal decreto legislativo n. 21 del 2018 (Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale) - Previsione del dolo specifico del "fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti".**

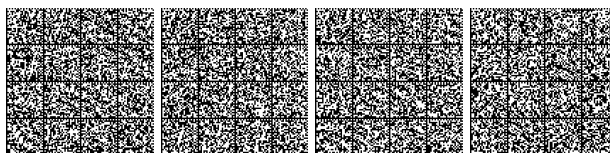
- Codice penale, art. 586-bis, comma 7, introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21 (Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'art. 1, comma 85, lettera q), della legge 23 giugno 2017, n. 103).

## LA CORTE DI CASSAZIONE

### TERZA SEZIONE PENALE

Composta da:

Vito Di Nicola, Presidente;  
Angelo Matteo Socci;  
Antonella Di Stasi;  
Stefano Corbetta, relatore;  
Enrico Mengoni.



Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto da B. G., nato a ... il ... avverso la sentenza del 3 giugno 2019 della Corte di appello di Lecce;

Visti gli atti, il provvedimento impugnato e il ricorso;

Udita la relazione svolta dal consigliere Stefano Corbetta;

Lette le conclusioni del Pubblico ministero, in persona del Sostituto Procuratore generale Valentina Manuali, che ha concluso chiedendo l'inammissibilità del ricorso.

### *Ritenuto in fatto*

1. Con l'impugnata sentenza, la Corte di appello di Lecce confermava la decisione resa dal G.u.p. del Tribunale di Brindisi all'esito del giudizio abbreviato e appellata dall'imputato, la quale, ritenuta la continuazione, aveva condannato G. B. alla pena di un anno e dieci mesi di reclusione e 6.000 euro di multa perché ritenuto responsabile dei reati di cui agli articoli 81 del codice penale, 9, comma 7, legge n. 376 del 2000 (capo 1) e articoli 110, 476, 482 del codice penale (capo 2), a lui ascritti per avere commercializzato, mediante consegna a numerosi soggetti praticanti l'attività del culturismo che frequentavano la palestra di cui era titolare — due dei quali partecipanti a gare pubbliche di body building —, specialità medicinali ad azione anabolizzante attraverso canali non ufficiali e ottenute mediante la predisposizione di ricette mediche falsificate.

2. Avverso l'indicata sentenza, l'imputato, per il tramite del difensore di fiducia, propone ricorso per cassazione, affidato a quattro motivi.

2.1. Con il primo motivo si deduce la violazione dell'art. 606, comma 1, lettera *b*) del codice di procedura penale in relazione all'art. 546, comma 1, lettera *e*) del codice di procedura penale. Assume il ricorrente che la Corte territoriale avrebbe erroneamente rigettato il motivo di appello incentrato sulla sostanziale carenza di autonoma valutazione degli elementi di prova, essendosi il G.u.p. limitato a una parafrasi dell'ordinanza cautelare, ciò che integra, ad avviso del ricorrente, il vizio di difetto di motivazione.

2.2. Con il secondo motivo si eccepisce la violazione dell'art. 606, comma 1, lettera *b*) ed *e*) del codice di procedura penale in relazione all'art. 9, comma 7, legge n. 376 del 2000. Secondo il ricorrente, la Corte territoriale avrebbe erroneamente ravvisato l'ipotesi di commercializzazione di prodotti anabolizzanti sulla base delle intercettazioni telefoniche, che, da sole, non potrebbero costituire prova di penale responsabilità, e senza considerare che: 1) non è emerso alcun rapporto con il coimputato M.; 2) i rapporti con il P. erano esclusivamente finalizzati all'acquisto di materiale lecito, quali proteine, berrette proteiche, ecc.; 3) il B. forniva al B. solamente integratori alimentari.

La Corte territoriale, inoltre, non avrebbe correttamente valutato le dichiarazioni dell'imputato, il quale ha sì ammesso di aver detenuto e utilizzato prodotti anabolizzanti ma per uso personale; in ogni caso, sarebbe al più configurabile la meno grave ipotesi di cui al comma 1 dell'art. 9, legge n. 376 del 2000, non essendo ravvisabile l'esercizio abituale dell'attività illecita.

2.3. Con il terzo motivo si censura la violazione dell'art. 606, comma 1, lettera *b*) ed *e*) del codice di procedura penale in relazione agli articoli 476, 82 del codice penale. Lamenta il ricorrente che la Corte territoriale avrebbe desunto la prova della penale responsabilità del reato di cui al capo 2) unicamente dal contenuto delle dichiarazioni del computato M., le quali sarebbero sprovviste di elementi di riscontro.

2.3. Con il quarto motivo si eccepisce la violazione dell'art. 606, comma 1, lettera *b*) ed *e*) del codice di procedura penale in relazione agli articoli 62-*bis* e 133 del codice di procedura penale. Sostiene il ricorrente che la Corte territoriale avrebbe negato l'applicazione delle circostanze attenuanti generiche sulla base di un presupposto errato, ossia che il B. non abbia ammesso le proprie responsabilità, in quanto l'imputato ha confessato di essere assunto di sostanze dopanti, negando solamente di averne fatto commercio e di aver compilato ricette false.

### *Considerato in diritto*

1. Il primo motivo è manifestamente infondato.

2. Come correttamente ritenuto dalla Corte d'appello, il richiamo alla violazione dell'art. 292 del codice di procedura penale, che indica i requisiti dell'ordinanza applicativa di una misura cautelare, è del tutto eccentrico rispetto alla sentenza, che è invece disciplinata, quanto a forma e a contenuto, dall'art. 546 del codice di procedura penale, alla cui stregua devono perciò essere valutate e dedotte eventuali nullità.



3. Peraltro, a conferma della non pertinenza del parametro normativo che si assume violato va evidenziato non solo il diverso atteggiarsi del principio del contraddittorio nella fase procedimentale rispetto a quella processuale, anche quando l'imputato — come nel caso in esame — acceda a un rito alternativo, ma anche e soprattutto il diverso *standard* probatorio richiesto per l'emissione di una misura cautelare personale, che, ai sensi dell'art. 273, comma 1, del codice di procedura penale, esige la sussistenza di «gravi indizi di colpevolezza», e per l'affermazione della penale responsabilità, che, come emerge dall'art. 533, comma 1, del codice di procedura penale, va provata oltre ogni ragionevole dubbio.

4. Il terzo motivo è inammissibile perché fattuale, essendo diretto a contestare la valutazione delle prove operata dai giudici di merito, e, comunque, perché generico.

5. Il ricorrente non si confronta con la motivazione della Corte territoriale, la quale ha desunto il giudizio di penale responsabilità per il reato di cui al capo 2) dalle dichiarazioni del computato N. M. — il quale ha riferito della richiesta del B., da lui adempiuta, di realizzare, tramite siti web, ricette mediche false, compilandole con i dati anagrafici fornitigli dal B., relative a prescrizioni di farmaci anabolizzanti —, riscontrate dai seguenti elementi: 1) le numerose ricette acquisite presso il servizio farmaceutico dell'Asl di ..., relative a farmaci dopanti, falsamente sottoscritte da una serie di medici, che, appunto, hanno disconosciuto la firma; 2) le false ricette rinvenute presso le farmacie di ... e di ..., ricollegabili all'attività del B., perché presso la sua abitazione fu rinvenuto uno scontrino di acquisto della prima e perché sono emersi contatti telefonici tra il ricorrente e il titolare della seconda; 3) il fatto che G. M., socio del B., sia stato riconosciuto dal farmacista L. A. come colui che aveva spedito presso la sua farmacia ricette poi rivelatisi false, contenenti richieste per l'acquisto di farmaci anabolizzanti; 4) il contenuto di talune intercettazioni telefoniche, in cui B. e M. parlano di rifare le «fotocopie» con indicazione di «due pezzi» o dei nomi da correggere con la sostituzione di consonanti (tel. n. 1776 del 15 luglio 2001, n. 1916 del 22 luglio 2011 e n. 3214 del 5 settembre 2011).

Si tratta di una motivazione adeguata che, essendo immune da illogicità manifeste, supera vaglio di legittimità.

7. In ordine al secondo motivo, si osserva quanto segue.

8. L'art. 9, comma 7, legge n. 376 del 2000 puniva, con la reclusione da due a sei anni e con la multa da 5.164 a 77.468 euro, «chiunque commercia i farmaci e le sostanze farmacologicamente o biologicamente attive ricompresi nelle classi di cui all'art. 2, comma 1, attraverso canali diversi dalle farmacie aperte al pubblico, dalle farmacie ospedaliere, dai dispensari aperti al pubblico e dalle altre strutture che detengono farmaci direttamente, destinati alla utilizzazione sul paziente».

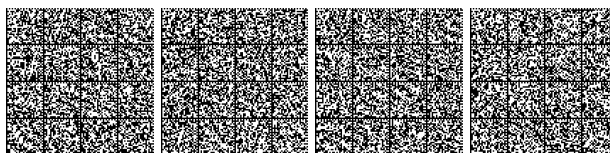
Il comma 1 dell'art. 9 prevedeva una fattispecie meno grave, punita con la reclusione da tre mesi a tre anni e con la multa da euro 2.582 a euro 51.645, nei confronti di «chiunque procura ad altri, somministra, assume o favorisce comunque l'utilizzo di farmaci o di sostanze biologicamente o farmacologicamente attive, ricompresi nelle classi previste all'art. 2, comma 1, che non siano giustificati da condizioni patologiche e siano idonei a modificare le condizioni psicofisiche o biologiche dell'organismo, al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti, ovvero siano diretti a modificare i risultati dei controlli sull'uso di tali farmaci o sostanze»; la fattispecie, peraltro, poteva trovare applicazione «salvo che il fatto costituisca più grave reato».

Ferma restando l'identità dell'oggetto del reato, ossia le cd. «sostanze, dopanti», le due ipotesi delittuose si differenziavano sia per la condotta — il commercio in un caso, il procurare ad altri, somministrare, assumere o favorire nell'altro —, sia per la presenza, nella sola ipotesi del comma 1, del dolo specifico, incarnato nel «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti».

9. L'art. 9, legge n. 376 del 2000 è stato abrogato dall'art. 7, comma 1, lettera n), decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21; parallelamente, in applicazione del principio della «riserva di codice», ora enunciato nell'art. 3-bis del codice penale, l'art. 2, comma 1, lettera d), decreto legislativo n. 21 del 2018 ha trasferito nel codice penale le disposizioni già contenute nell'indicato art. 7: l'art. 586-bis del codice penale, infatti, incrimina l'utilizzo o somministrazione di farmaci o di altre sostanze al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti».

In particolare, ai fini che qui interessano, il comma 7 dell'art. 586-bis del codice penale commina la reclusione da due a sei anni e la multa da 5.164 a 77.468 euro nei confronti di «chiunque commercia i farmaci e le sostanze farmacologicamente o biologicamente attive ricompresi nelle classi indicate dalla legge, che siano idonei a modificare le condizioni psicofisiche o biologiche dell'organismo, al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti ovvero idonei a modificare i risultati dei controlli sull'uso di tali farmaci o sostanze, attraverso canali diversi dalle farmacie aperte al pubblico, dalle farmacie ospedaliere, dai dispensari aperti al pubblico e dalle altre strutture che detengono farmaci direttamente destinati alla utilizzazione sul paziente».

Il comma 1, invece, «salvo che il fatto costituisca più grave reato», punisce con la reclusione da tre mesi a tre anni e con la multa da 2.582 a 51.645 euro «chiunque procura ad altri, somministra, assume o favorisce comunque l'utilizzo di farmaci o di sostanze biologicamente o farmacologicamente attive, ricompresi nelle classi previste dalla legge, che



non siano giustificati da condizioni patologiche e siano idonei a modificare le condizioni psicofisiche o biologiche dell'organismo, al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti, ovvero siano diretti a modificare i risultati dei controlli sull'uso di tali farmaci o sostanze».

10. Orbene, per quanto qui rileva, con riferimento alla condotta di commercio di sostanze dopanti, si osserva che non vi è piena coincidenza tra la fattispecie di cui all'abrogato art. 9, comma 7, legge n. 376 del 2000 e quella oggetto di incriminazione da parte del vigente art. 586-*bis*, comma 7, del codice penale, che, a differenza della precedente figura delittuosa, contempla il dolo specifico del «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti», prevedendo, in alternativa (ipotesi che qui non rileva), la condotta di commercio di sostanze idonee a modificare i risultati anti-doping, che vengono assimilati alle sostanze dopanti.

11. Non vi è dubbio che la previsione, nella nuova figura delittuosa considerata dal comma 7 dell'art. 586-*bis* del codice penale, del dolo specifico rappresenta un filtro selettivo della penale rilevanza della condotta, che è ora punita solo ove l'agente abbia agito con il fine indicato dalla norma, non essendo ovviamente richiesto, come ogni reato a dolo specifico, che quel fine sia effettivamente conseguito. In altri termini, la fattispecie contemplata dall'art. 586-*bis*, comma 7, del codice penale non incrimina più la commercializzazione *tout court* di sostanze dopanti, come avveniva in relazione all'abrogato art. 9, comma 7, legge n. 376 del 2000, ma solo quella in cui l'agente si prefigge lo scopo «di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti», indipendentemente dall'effettivo conseguimento di tale finalità.

Per effetto della previsione dell'indicato dolo specifico, si è perciò realizzata una parziale *abolitio criminis*, non essendo più punito il commercio di «sostanze dopanti» commesso in assenza del «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti»; in caso del genere, nemmeno può trovare applicazione la fattispecie del comma 1, la quale pure esige il medesimo dolo specifico.

12. Venendo al caso in esame, con motivazione esente da illogicità manifeste, sulla base degli esiti sia delle conversazioni telefoniche intercettate (puntualmente indicate a p. 2-3 della sentenza impugnata), sia della perquisizione domiciliare (che ha consentito il rinvenimento, oltre che di numerosi farmaci anabolizzanti, anche di un'agenda su cui erano appuntati nomi e somme di denaro, a dimostrazione di una rudimentale contabilità), nonché delle dichiarazioni di S. P., il quale ha riferito di aver ceduto prodotti anabolizzanti al B., che costui utilizzava anche per rifornire gli atleti da lui preparati, la Corte territoriale ha ravvisato un fatto di commercio di sostanze dopanti, facendo corretta applicazione del principio secondo cui la condotta di commercio clandestino di sostanze c.d. anabolizzanti deve avere i caratteri di un'attività continuativa, supportata da una elementare struttura organizzativa (sez. 6, n. 17322 del 20 febbraio 2003, Frisinghelli, Rv. 224957).

13. Nondimeno, avvedendosi dell'intervenuta modifica legislativa, la Corte territoriale non ha verificato, in capo al B., anche la sussistenza del dolo specifico, consistente nel «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti», ora contemplato dalla fattispecie di cui all'art. 586-*bis*, comma 7, del codice penale, che, in quanto norma più favorevole, proprio perché restringe il perimetro della punibilità, trova applicazione retroattiva.

Dalla sentenza impugnata e da quella di primo grado emerge peraltro il difetto di tale dolo specifico, in quanto, come si desume dalla decisione emessa dal G.u.p. (p. 80), il B. «oltre a predisporre le diete ed i programmi di allenamento per i body builders, consigliava agli atleti l'assunzione di sostanze anabolizzanti, che egli stesso provvedeva a consegnare, dopo averla a sua volta recuperate dai suoi fornitori (...) o dopo essersele procurate presentando false ricette mediche (...)». Trattasi di condotta, peraltro, che non richiede il dolo specifico, come si desume dalla lettera della legge (...).

In applicazione della nuova fattispecie incriminatrice, in quanto più favorevole, l'imputato dovrebbe perciò essere mandato assolto per difetto dell'elemento soggettivo.

14. Ritiene tuttavia il Collegio di sollevare questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dell'art. 586-*bis*, comma 7, del codice penale, come introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera *d*), decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21, nella parte in cui — sostituendo l'art. 9, comma 7, legge 14 dicembre 2000, n. 376, abrogato dall'art. 7, comma 1, lettera *n*) del medesimo decreto legislativo n. 21 del 2018 — prevede il «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti».

15. In via preliminare, si osserva che la questione risulta ammissibile.

15.1. In linea di principio, sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale che concernano disposizioni abrogative di una previgente incriminazione, e che mirino al ripristino nell'ordinamento della norma incriminatrice abrogata, a ciò ostandovi il principio consacrato nell'art. 25, comma 2, della Costituzione, che riserva al solo legislatore la definizione dell'area di ciò che è penalmente rilevante.

Questa regola però non è assoluta perché patisce alcune eccezioni.



Tra queste, ai fini che qui interessano, va segnalata l'ipotesi in cui sia censurato lo scorretto esercizio del potere legislativo da parte del Governo, che abbia abrogato mediante decreto legislativo una disposizione penale, senza a ciò essere autorizzato dalla legge delega; in tal caso, come recentemente affermato dalla Corte costituzionale, «qualora la disposizione dichiarata incostituzionale sia una disposizione che semplicemente abrogava una incriminatrice, preesistente (...) la dichiarazione di illegittimità costituzionale della prima non potrà che comportare il ripristino della seconda, in effetti mai (validamente) abrogata» (sentenza n. 37 del 2019).

Più in particolare, come ribadito in una più recente decisione (sentenza n. 189 del 2019), sono ammissibili le questioni di legittimità costituzionale che censurano una disposizione abrogativa contenuta in un decreto legislativo, e la contestuale introduzione di una nuova disposizione incriminatrice, la cui area applicativa si assume non estendersi — in asserito contrasto con il criterio di delega — a tutte le ipotesi già coperte dalla previgente incriminazione; con conseguente illegittimo effetto modificativo delle scelte di penalizzazione compiute dal Parlamento.

15.2. Alla luce delle considerazioni che precedono, la questione deve ritenersi perciò ammissibile, in quanto oggetto di censura è, appunto, lo scorretto esercizio del potere legislativo da parte del Governo, che ha parzialmente abrogato mediante decreto legislativo una disposizione penale, senza a ciò essere autorizzato dalla legge delega, come si avrà modo di esporre.

16. La questione appare anche rilevante.

Come si è anticipato, in applicazione della vigente (in quanto più favorevole) disposizione di cui all'art. 586-*bis*, comma 7, del codice penale, l'imputato dovrebbe essere assolto per difetto del dolo specifico; per contro, il motivo dovrebbe essere respinto, ove si applicasse la fattispecie contemplata dall'abrogato art. 9, comma 7, legge 14 dicembre 2000, n. 376, che, come detto, non prevedeva il dolo specifico.

17. A parere del Collegio, la questione appare non manifestamente infondata, in quanto la parziale *abolitio criminis* della fattispecie oggetto di incriminazione da parte dell'abrogato art. 9, comma 7, legge 14 dicembre 2000, n. 376, nei termini dinanzi precisati, non trova riscontro nella delega conferita al Governo dall'art. 1, comma 85, lettera q), legge 23 giugno 2017, n. 103.

Invero, tale disposizione autorizzava l'attuazione, sia pure tendenziale, del principio della riserva di codice nella materia penale, al fine di una migliore conoscenza dei precetti e delle sanzioni e quindi dell'effettività della funzione rieducativa della pena, presupposto indispensabile perché l'intero ordinamento penitenziario sia pienamente conforme ai principi costituzionali, attraverso l'inserimento nel codice penale di tutte le fattispecie criminose previste da disposizioni di legge in vigore che abbiano a diretto oggetto di tutela beni di rilevanza costituzionale, in particolare i valori della persona umana, e tra questi il principio di uguaglianza, di non discriminazione e di divieto assoluto di ogni forma di sfruttamento a fini di profitto della persona medesima, e i beni della salute, individuale e collettiva, della sicurezza pubblica e dell'ordine pubblico, della salubrità e integrità ambientale, dell'integrità del territorio, della correttezza e trasparenza del sistema economico di mercato».

Il tenore della delega appare chiaro: il Governo era autorizzato semplicemente a trasferire all'interno del codice penale, in attuazione del principio della cd. «riserva di codice», talune figure criminose già contemplate da disposizioni di legge, tra cui, ai fini che qui rilevano, quelle ad oggetto la «tutela della salute».

E difatti all'abrogazione dell'art. 9, legge n. 376 del 2000 ha fatto seguito l'introduzione, nel codice penale, dell'art. 586, fattispecie che, appunto, è inserita nel capo I, titolo II, libro II, che raggruppa i «delitti contro la vita e l'incolumità individuale».

Che l'intenzione del legislatore fosse quella di una mera traslazione della fattispecie di cui all'art. 9, legge n. 376 del 2000 all'interno del codice penale è confermata sia dall'identità della pena comminata, sia dal disposto dell'art. 8 decreto legislativo n. 21 del 2018, il quale stabilisce che «dalla data di entrata in vigore del presente decreto, i richiami alle disposizioni abrogate dall'art. 7, ovunque presenti, si intendono riferiti alle corrispondenti disposizioni del codice penale come indicato dalla tabella A allegata al presente decreto»; nell'indicata tabella, il riferimento all'art. 9, legge 14 dicembre 2000, n. 376 trova corrispondenza nell'art. 586-*bis* del codice penale, a conferma l'assenza di qualsivoglia intento abrogativo della previgente norma incriminatrice.

18. Nondimeno, come si è più volte evidenziato, non vi è piena corrispondenza tra la fattispecie di cui all'abrogato art. 9, comma 7, legge n. 376 del 2000 e quella, ad essa corrispondente, contemplata dal vigente art. 586-*bis*, comma 7, del codice penale, la quale prevede, in aggiunta, il dolo specifico del «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti», senza che ciò trovi legittimazione nella legge delega.



In altri termini, reputa il Collegio che il Governo abbia fatto un uso scorretto della delega conferita dall'art. 1, comma 85, lettera *q*), legge n. 103 del 2017, in quanto, nel trasferire nel codice penale, rubricato al comma 7 dell'art. 586-*bis*, la figura delittuosa già oggetto di incriminazione da parte dell'art. 9, comma 7, legge n. 376 del 2000, ha operato, mediante l'aggiunta del dolo specifico, una parziale *abolitio criminis*.

19. Del resto, a parere de Collegio, l'indicata *abolitio criminis* risulta anche in contrasto con la *ratio* della legge delega.

È di intuitiva evidenza, infatti, che il bene salute, oggetto di tutela da parte dell'art. 586-*bis* del codice penale, è messo in pericolo, dalla mera assunzione di sostanze «dopanti»: e ciò indipendentemente dal «fine di alterare le competizioni agonistiche degli atleti». In altri termini, la norma censurata rende lecito il commercio di sostanze dopanti destinato alla cerchia degli sportivi che non gareggino in competizioni agonistiche, la cui salute verrebbe comunque posta in pericolo, senza che tale scelta di politica criminale, gravida di conseguenze in relazione alla tutela del bene che si vuole proteggere — la salute pubblica, appunto —, trovi una fonte di legittimazione nella legge delega conferita al Governo, la quale risultava esclusivamente finalizzata all'esercizio di un'attività materiale di mera traslazione all'interno del codice penale delle fattispecie di reato già contemplate da norme e extracodicistiche.

Viceversa, al momento della sua attuazione, il potere esecutivo è intervenuto sulla portata del precetto di cui all'art. 9, comma 7, legge n. 376 del 2000 limitandone l'ambito di applicazione, sia pure con riferimento al solo elemento soggettivo, così determinando una parziale *abolitio criminis* delle condotte di commercio clandestino di sostanze «dopanti» già sorrette da dolo, ma non finalizzate all'alterazione delle prestazioni agonistiche degli atleti.

Tanto si è verificato malgrado l'assenza di qualsivoglia principio e criterio direttivo espressamente contenuto nella legge di delega, ciò che ha peraltro compromesso la sua dichiarata finalità di contribuire alla tutela della salute umana, assicurando una migliore conoscenza dei precetti e delle sanzioni penali diretti a preservarla.

20. La soluzione della questione di legittimità costituzionale è pregiudiziale rispetto allo scrutinio del quarto motivo di ricorso.

21. Per le ragioni sin qui esposte, il Collegio, ai sensi l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, ritiene di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 586-*bis*, comma 7, del codice penale, introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera *d*), decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21, nella parte in cui — sostituendo l'art. 9, comma 7, legge 14 dicembre 2000, n. 376, abrogato dall'art. 7, comma 1, lettera *n*) del medesimo decreto legislativo n. 21 del 2018 — prevede, il «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti».

Il processo deve essere per l'effetto sospeso e gli atti trasmessi alla Corte costituzionale.

*P. Q. M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 586-*bis*, comma 7, del codice penale, introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera *d*), decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21, nella parte in cui — sostituendo l'art. 9, comma 7, legge 14 dicembre 2000, n. 376, abrogato dall'art. 7, comma 1, lettera *n*) del medesimo decreto legislativo n. 21 del 2018 — prevede il «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti».*

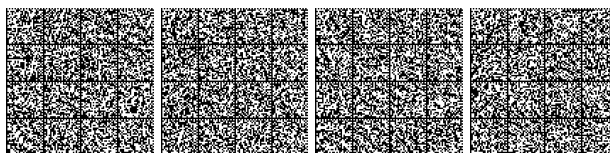
*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.*

*Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al ricorrente, al Procuratore generale presso la Corte di cassazione e al Presidente del Consiglio dei ministri, e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso il 21 luglio 2020

*Il Presidente:* DI NICOLA

*Il consigliere estensore:* CORBETTA



## N. 46

*Ordinanza del 6 novembre 2020 del Tribunale di Catanzaro nel procedimento penale a carico di V. M. e altri*

**Reati e pene - Modifiche alla disciplina del reato di abuso d'ufficio ad opera del decreto-legge n. 76 del 2020 - Sostituzione, all'art. 323, primo comma, cod. pen., delle parole "di norme di legge o di regolamento," con le seguenti: "di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità".**

- Decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, art. 23, comma 1.

## TRIBUNALE ORDINARIO DI CATANZARO

## UFFICIO DEI GIUDICI PER LE INDAGINI E L'UDIENZA PRELIMINARE

Il Giudice, dott. Matteo Ferrante,

Visti gli atti del procedimento penale di estremi indicati in epigrafe;

Vista la richiesta di rinvio a giudizio presentata dal pubblico ministero in relazione reati di cui all'art. 323 c.p.;

Visto l'art. 23, comma 1, decreto-legge n. 76 del 16 luglio 2020 (*Gazzetta Ufficiale* 16 luglio 2020, n. 178), convertito con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, avente ad oggetto «misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale (decreto Semplificazioni)»;

Udite le conclusioni rassegnate all'esito dell'udienza preliminare tenutasi in data odierna,

*Osserva e rileva**1. I fatti oggetto di giudizio.*

A séguito di rituale richiesta, il pubblico ministero chiedeva l'emissione del decreto che dispone il giudizio nei confronti di V. M., P. C. M., R. M. Z. R. e D'A. C., ritenuti responsabili di plurime condotte di abuso d'ufficio.

Secondo la prospettazione accusatoria, gli imputati R., V. e P. — in qualità di membri della commissione esaminatrice nominata nell'ambito di una procedura concorsuale indetta dall'azienda ospedaliera «...» di ..... avrebbero indebitamente ed illegittimamente favorito i coimputati D'A. e Z., garantendone prima nell'ammissione, sebbene privi di titoli, e successivamente il superamento della predetta procedura concorsuale, attribuendo agli stessi un punteggio maggiore rispetto a quello riconosciuto ad altri candidati in possesso di titoli equipollenti se non addirittura superiori.

In particolare, dall'attività di indagine è emerso che:

sul B.U.R.C. n. 72 del 4 luglio 2016, l'azienda ospedaliera «...» aveva pubblicato un avviso di selezione pubblica, per soli titoli, per il conferimento di un incarico a tempo determinato, in sostituzione del personale assente, per la posizione funzionale di «dirigente medico, disciplina medicina e chirurgia dell'accettazione d'urgenza»;

l'art. 3 del bando indicava espressamente, tra i requisiti di ammissione, il possesso della specializzazione in «medicina e chirurgia dell'accettazione d'urgenza» o in altra disciplina ad essa equipollente;

alla procedura concorsuale prendevano complessivamente parte 35 candidati, tra cui gli imputati D'A. e Z.;

con deliberazione del 12 settembre 2016 veniva nominata la commissione esaminatrice, composta dagli imputati R., V. e P.;

il successivo 3 ottobre 2016, si insediava la commissione e procedeva alla valutazione delle domande pervenute. Nel corso della seduta veniva formato un primo elenco contenente i nominativi di tutti i partecipanti alla procedura concorsuale e l'indicazione, per ciascuno di essi, del possesso o meno dei requisiti di ammissione: in questo primo elenco venivano esclusi 10 candidati (tra i quali gli imputati D'A. e Z.), poiché ritenuti sprovvisti della specializzazione in «medicina e chirurgia dell'accettazione d'urgenza» ovvero di altra specializzazione ad essa equipollente;





tuttavia, successivamente, veniva formato un secondo elenco, recante la dicitura «candidati con titolo di ammissione» in cui, per contro, figuravano anche D'A. e Z., rispetto ai quali veniva indicato, quale requisito di ammissione, la dicitura «servizio» in luogo del precedente giudizio negativo circa l'insussistenza dei titoli necessari per prendere parte alla procedura concorsuale; correlativamente, i predetti imputati, e solo i predetti imputati, venivano espunti dall'ulteriore elenco relativo ai candidati definitivamente esclusi dalla procedura per mancanza di titoli legittimanti;

anche l'attribuzione del punteggio ai predetti candidati D'A. e Z. non appariva scevra da anomalie: infatti, agli stessi veniva attribuito il massimo punteggio per aver prestato progresso servizio dirigenziale nella stessa disciplina oggetto di concorso, quando, in realtà, i due candidati non avevano svolto attività in tal senso assimilabile; inoltre, al D'A. veniva attribuito ulteriore punteggio per alcune pubblicazioni non menzionate nel *curriculum vitae*, mentre la Z. riceveva un elevatissimo punteggio per il proprio *curriculum* in assenza di qualsivoglia motivazione;

per effetto di tali illegittimità, il D'A. e la Z. venivano collocati, rispettivamente, al quarto ed al primo posto della graduatoria definitiva, approvata con determina n. 1 del 9 gennaio 2017, entrambi in posizione utile in relazione al numero di posti messi a concorso;

il prosieguo dell'attività di indagine confermava che le reiterate illegittimità che avevano caratterizzato la procedura concorsuale erano state poste in essere al dichiarato fine di assicurare l'assunzione dei candidati D'A. e Z. poiché già conosciuti dalla dirigenza: infatti, diverso personale medico riferiva degli ottimi rapporti intercorrenti tra i due candidati e la P. (membro della commissione esaminatrice), tanto che quest'ultima, in più occasioni, aveva manifestato senza remore la sua intenzione di stabilizzare ed internalizzare i due candidati che, di fatto, già prestavano servizio in regime di convenzione con la Struttura ospedaliera.

Sulla scorta di tali emergenze, il pubblico ministero ha contestato agli odierni imputati plurime condotte di abuso d'ufficio ai sensi dell'art. 323 c.p.: in particolare, per quanto qui rileva, è stata dedotta la violazione del dovere di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 della Costituzione), anche in materia di procedure ad evidenza pubblica (art. 35, comma 3, lettera A), testo unico pubblico impiego) e di specifiche norme di rango regolamentare in materia di requisiti di legge per poter prendere parte alle pubbliche selezioni e di attribuzione dei punteggi di merito (art. 8, decreto del Presidente della Repubblica n. 487/1984; art. 11, decreto del Presidente della Repubblica n. 483/1997).

Come si è visto, secondo la prospettazione accusatoria, tali violazioni di norme di legge e di regolamento sarebbero state dolosamente ed intenzionalmente poste in essere dalla commissione aggiudicatrice per assicurare l'assunzione dei due candidati ancorché sprovvisti financo dei requisiti minimi per poter prendere parte alla procedura concorsuale.

Fissata l'udienza preliminare, nelle more è intervenuto l'art. 23, comma 1, decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 — disposizione della cui legittimità costituzionale in questa sede si dubita — che ha riscritto la fattispecie incriminatrice, circoscrivendone profondamente l'ambito di operatività, di fatto depenalizzando condotte quali quella oggetto del presente giudizio.

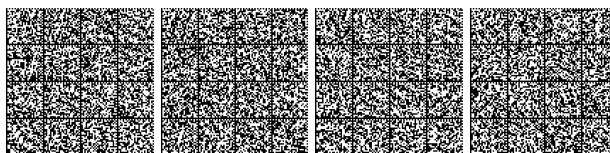
La citata disposizione ha modificato la previgente formulazione dell'art. 323 del codice penale (a tenore della quale «salvo che il fatto non costituisca un più grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio, in violazione di norme di legge o di regolamento, ovvero omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti, intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arreca ad altri un danno ingiusto è punito con la reclusione da uno a quattro anni»), sostituendo la locuzione «in violazione di norme di legge o di regolamento» con quella più restrittiva «in violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità».

La novella, non ulteriormente modificata in sede di legge di conversione, restringe la fattispecie operando un'*abolitio criminis* parziale, operando su 3 distinti fronti: *a)* rispetto all'oggetto, la violazione commessa dal pubblico soggetto deve riguardare una regola di condotta (e non ad es. una regola di natura organizzativa); *b)* rispetto alla fonte, tale regola violata deve essere specifica ed espressamente prevista da una fonte di rango ordinario, cioè dalla legge o da un atto avente forza di legge, con esclusione delle norme regolamentari; *c)* rispetto al contenuto, la regola non deve lasciare spazi di discrezionalità.

## 2. Sulla rilevanza della questione.

La novella assume rilievo decisivo nell'economia del presente giudizio: infatti, tenuto conto della fase in cui il processo si trova, appare evidente come, in difetto di essa, dovrebbe emettersi il decreto che dispone il giudizio.

È pacifico ed incontrovertito che, nel tenore della previgente formulazione dell'art. 323 c.p., le condotte contestate agli imputati fossero idonee ad integrare il delitto di abuso d'ufficio, specie ove si consideri, a tacer d'altro, che, per giurisprudenza costante, in tema di abuso di ufficio, il requisito della violazione di legge può consistere anche nella



inosservanza dell'art. 97 della Costituzione, nella parte immediatamente precettiva che impone ad ogni pubblico ufficiale, nell'esercizio delle sue funzioni, di non usare il potere che la legge gli conferisce per compiere deliberati favoritismi e procurare ingiusti vantaggi ovvero per realizzare intenzionali vessazioni o discriminazioni e procurare ingiusti danni [ex multis Cass., II, 27 ottobre 2015, n. 46096].

In altri termini, la copiosa giurisprudenza formatasi in materia prima della recente novella legislativa, riteneva integrato il requisito della «violazione di norme di legge», necessario per la configurazione della fattispecie incriminatrice dell'abuso di ufficio, anche dalla violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

Nella vicenda per cui si procede le condotte poste in essere dagli imputati si appalesano in contrasto sia con norme di legge (art. 97 della Costituzione) che di regolamento (art. 8, decreto del Presidente della Repubblica n. 487/1984; art. 11, decreto del Presidente della Repubblica n. 483/1997), a fronte delle quali gli elementi raccolti in corso di indagine costituiscono base idonea per sostenere in sede dibattimentale che tali illegittimità fossero intenzionalmente finalizzate a recare vantaggio ad alcuni specifici soggetti.

Pertanto, sulla scorta degli atti acquisiti al fascicolo, dovrebbe emettersi decreto che dispone il giudizio, atteso che gli elementi raccolti in fase di indagini rendono evidente la necessità del vaglio dibattimentale, restando, dunque, preclusa l'emissione di sentenza di non luogo a procedere.

Del resto, la delibazione del giudice dell'udienza preliminare non ha quale oggetto una pronuncia riguardante l'innocenza o la colpevolezza dell'imputato bensì l'inutilità o meno del dibattimento per affermare la prima evenienza: infatti, attesa la funzione di «filtro» svolta dall'udienza preliminare, ai fini della pronuncia della sentenza di non luogo a procedere, il Gup deve valutare, sotto il solo profilo processuale, se gli elementi probatori acquisiti risultino insufficienti, contraddittori o comunque inidonei a sostenere l'accusa in giudizio, esprimendo un giudizio prognostico circa l'inutilità del dibattimento, senza poter effettuare una complessa ed approfondita disamina del merito [Cass., II, 5 novembre 2015, n. 46145].

Alla stregua di tali principi, tenuto conto della mole di elementi raccolti in corso di indagine a carico degli odierni imputati, non potrebbe certamente effettuarsi una prognosi di inutilità del dibattimento, indispensabile per l'emissione della sentenza di non luogo a procedere.

In tale contesto, pertanto, s'imporrebbe il rinvio a giudizio degli imputati.

Tuttavia, tale eventualità appare preclusa per effetto della novella legislativa che ha operato una sostanziale depenalizzazione delle condotte qui contestate: infatti, venuta meno la possibilità di ritenere integrato l'abuso d'ufficio dalla violazione di norme avente rango regolamentare (l'attuale formulazione dell'art. 323 del codice penale non contempla più la violazione di regolamento) neppure le residue norme di rango legislativo e costituzionale richiamate nel capo d'imputazione (art. 97 della Costituzione; art. 1, legge n. 241/1990, art. 35, comma 3, lettera A), testo unico pubblico impiego) appaiono idonee ad integrare la novellata ipotesi di abuso d'ufficio, trattandosi di disposizioni recanti principi a cui deve uniformarsi l'azione amministrativa e non di norme di condotta dalle quali non residuino margini di discrezionalità; elemento, questo, indispensabile per ritenere integrata la fattispecie incriminatrice così come riformulata per effetto della novella legislativa.

Stando così le cose, per effetto della novella, il giudizio dovrebbe essere definito in udienza preliminare con sentenza di non luogo a procedere perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato.

Da qui la rilevanza della proposta questione di legittimità costituzionale.

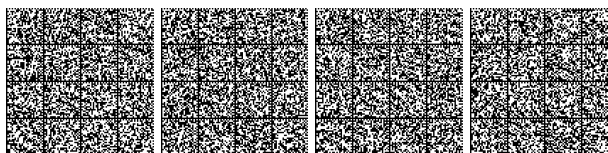
### 3. Sulla non manifesta infondatezza della questione.

La novella legislativa si appalesa in contrasto con plurime norme di rango costituzionale, sia per quanto concerne l'aspetto procedurale, relativo all'adozione per il tramite di un decreto-legge, sia per quanto concerne il suo contenuto sostanziale.

#### 3.1. Violazione dell'art. 77 della Costituzione: l'eterogeneità della materia trattata.

La norma qui censurata, che ha di fatto depenalizzato gran parte delle ipotesi in precedenza ricondotte alla fattispecie di cui all'art. 323 c.p., è stata introdotta con il decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (in Supplemento ordinario n. 24 alla Gazzetta Ufficiale, 16 luglio 2020, n. 178), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, recante «misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale (decreto Semplificazioni)».

Il ridetto decreto, adottato a séguito degli eventi epidemiologici che hanno coinvolto l'intero paese, è stato motivato dalla ritenuta «straordinaria necessità e urgenza di realizzare un'accelerazione degli investimenti e delle infrastrutture attraverso la semplificazione delle procedure in materia di contratti pubblici e di edilizia, operando senza pregiudizio per i presidi di legalità», nonché dalla necessità, ritenuta anch'essa cogente ed indifferibile, di «introdurre misure di semplificazione procedimentale e di sostegno e diffusione dell'amministrazione digitale, nonché interventi di semplifi-



cazione in materia di responsabilità del personale delle amministrazioni, nonché di adottare misure di semplificazione in materia da attività imprenditoriale, di ambiente e di *green economy*, al fine di fronteggiare le ricadute economiche conseguenti all'emergenza epidemiologica Covid-19» [così, testualmente, il preambolo posto in epigrafe al decreto].

Coerentemente con tale contesto, ritenuto emergenziale, il ridetto decreto ha introdotto, da un lato, molteplici disposizioni volte a semplificare le procedure amministrative in materia di contratti pubblici, edilizia, organizzazione del sistema universitario ed il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, nonché le procedure in materia di attività di impresa, ambiente e *green economy*; dall'altro, sono state introdotte misure volte al sostegno ed alla diffusione dell'amministrazione digitale.

Ora, appare evidente come, rispetto tali disposizioni ed al contesto emergenziale che la ha determinate, la disposizione qui censurata appaia del tutto eccentrica ed assolutamente avulsa dalle ragioni giustificatrici della normazione adottata in via d'urgenza dal Governo.

Infatti, se già può ritenersi opinabile, se non addirittura impossibile, che un intervento volto ad operare una depenalizzazione parziale possa rivestire i caratteri di necessità e di urgenza tali da legittimare la procedura per decreto, nella vicenda per cui si procedere è palese che esso non abbia alcuna attinenza rispetto alla necessità, posta a fondamento della decretazione d'urgenza, di introdurre procedure di semplificazione amministrativa e di rilancio economico per il rilancio del paese.

Si tratta, dunque, di disposizione diversa per materia e per finalità, che denota la sua evidente estraneità rispetto ai contenuti e agli obiettivi del decreto-legge in cui detta norma è stata inserita.

La predetta disposizione reca un contenuto i cui elementi di eterogeneità si pongono in netta cesura con il resto del corpo normativo in cui sono contenute.

Del resto, la disomogeneità della disposizione impugnata rispetto al decreto-legge che l'ha introdotta assume caratteri di assoluta evidenza anche alla luce della portata della riforma e della delicatezza e complessità della materia incisa: si tratta, infatti, di una novella abrogatrice che circoscrive in maniera oltremodo limitativa il perimetro applicativo dell'art. 323 c.p., rendendola di fatto, per come si vedrà, una disposizione inapplicabile.

Una tale e penetrante e incisiva riforma, implicante delicate scelte di natura politico-criminale, avrebbe richiesto un adeguato dibattito parlamentare, certamente possibile ove si fossero seguite le ordinarie procedure di formazione della legge, *ex art. 72* della Costituzione.

La norma qui censurata, incidendo in materia penale sulla fattispecie di abuso d'ufficio, per la quale non sussiste il medesimo presupposto della necessità temporale ritenuta per gli altri interventi avrebbe, quindi, potuto essere oggetto del normale esercizio del potere di iniziativa legislativa.

Si presenta, dunque, una insanabile discrasia di contenuto, finalità e *ratio* tra le restanti norme contenute nel decreto-legge e la disposizione qui censurata, non potendo ravvisarsi alcuna strumentalità tra la disposizione abrogatrice del delitto di abuso d'ufficio e la necessità di semplificare le procedure amministrative volte a velocizzare gli investimenti.

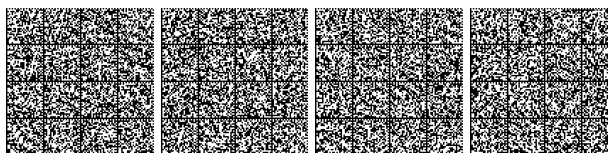
Sotto tale profilo, va rilevato che la norma abrogatrice oggetto di scrutinio non appare diretta a fronteggiare uno o più specifici eventi eccezionali in relazione a situazioni già esistenti e bisognose di urgente intervento normativo, essendo diretta, piuttosto, a delimitare la penale responsabilità dei pubblici funzionari in relazione all'attività amministrativa dagli stessi svolta: si tratta, quindi, di una normativa «a regime», del tutto slegata da contingenze particolari, inserita tuttavia in un decreto-legge denominato «misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale (decreto Semplificazioni)»; il che trova riscontro nell'assenza di qualsivoglia indicazione in tal senso nel preambolo posto in epigrafe al decreto, dove vengono enucleate le ragioni giustificatrici di tale intervento normativo d'urgenza.

Ciò integra una palese violazione dell'art. 77 della Costituzione: la disposizione qui censurata appare estranea all'oggetto ed alla *ratio* del decreto-legge ed assume rilevanza decisiva ai fini del giudizio.

Al riguardo, la costante giurisprudenza della Corte costituzionale ha individuato, tra gli indici alla stregua dei quali verificare «se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere», la «evidente estraneità» della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita (Corte costituzionale, sentenza n. 171 del 2007; in conformità, sentenza n. 128 del 2008).

La giurisprudenza sopra richiamata collega il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico.

In quest'ottica, l'urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare.



Da quanto detto si trae la conclusione che la semplice immissione di una disposizione nel corpo di un decreto-legge oggettivamente o teleologicamente unitario non vale a trasmettere, per ciò solo, alla stessa il carattere di urgenza proprio delle altre disposizioni, legate tra loro dalla comunanza di oggetto o di finalità: infatti, ai sensi del secondo comma dell'art. 77 della Costituzione, i presupposti per l'esercizio senza delega della potestà legislativa da parte del Governo riguardano il decreto-legge nella sua interezza, inteso come insieme di disposizioni omogenee per la materia o per lo scopo.

L'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed «i provvedimenti provvisori con forza di legge», di cui alla norma costituzionale citata.

Il presupposto del «caso» straordinario di necessità e urgenza inerisce sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno.

D'altro canto, se così non fosse, la scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione si porrebbe in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il «caso» che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale (Corte cost. sentenza n. 22 del 2012).

Non a caso, l'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri) — là dove prescrive che il contenuto del decreto-legge «deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo» — pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità costituzionale, costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 della Costituzione, il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento.

A fronte di ciò, la disposizione qui censurata non appare riconducibile alla *ratio* unitaria di semplificare in via d'urgenza l'azione amministrativa, i cui termini ordinari di svolgimento dell'*iter* procedimentale sono risultati dannosi per gli interessi ritenuti rilevanti dal Governo tanto da richiedere interventi giudicati indifferibili.

Ciò rende evidente il contrasto della citata disposizione con l'art. 77 della Costituzione in ragione della commistione e sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di norme aventi ad oggetto finalità eterogenee e che affondano le loro radici in presupposti, a loro volta, affatto diversi tra loro.

A tali rilievi, già di per sé assorbenti, vale la pena aggiungere un ulteriore ordine di considerazioni.

In definitiva, la disposizione qui censurata appare estranea all'oggetto ed alla *ratio* del decreto-legge ed assume rilevanza decisiva ai fini del giudizio.

*3.2. Violazione dell'art. 77 della Costituzione: assenza del requisito della necessità e dell'urgenza per quanto concerne la riforma del delitto di abuso d'ufficio.*

Fermi tali assorbenti rilievi, appare altresì evidente come, quand'anche si volesse ritenere l'omogeneità delle norme impugnate rispetto al contenuto ed alla *ratio* del decreto-legge, dovrebbe allora sindacarsi la sussistenza, per le nuove norme introdotte, dei citati requisiti di necessità e di urgenza, essendo evidente come rispetto ad una depenalizzazione l'eccezionale urgenza di provvedere non possa essere realisticamente postulata se non in ipotesi residuali, nella specie del tutto insussistenti.

Le considerazioni che precedono rendono evidente il difetto di tale requisito.

Va, al riguardo, rilevato che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 171 del 2007, ha ritenuto che non è possibile sottrarre il decreto-legge al sindacato di legittimità per difetto del presupposto della necessità ed urgenza a causa della sua conversione, giacché «affermare che la legge di conversione sana in ogni caso i vizi del decreto significherebbe attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie».

Sulla base di questa giurisprudenza costituzionale si è quindi ritenuto che tutte le disposizioni di un decreto-legge devono essere ancorate al presupposto del caso straordinario di necessità e urgenza che legittima l'esercizio del potere legislativo senza delega da parte del Governo.

D'altra parte, l'estraneità di taluna di dette disposizioni alla disciplina cui il presupposto della necessità e urgenza si riferisce, sarebbe segno evidente della carenza del presupposto stesso, che non può essere sanata dalla conversione del decreto.

In altri termini, le disposizioni del decreto-legge convertito — tutte le disposizioni in esso contenute — devono essere assistite dai requisiti della straordinaria necessità e urgenza, pena l'illegittimità di quelle che ne sono prive.



Nel caso in esame, pertanto, qualora si ritenesse infondata la questione di legittimità costituzionale qui sollevata in via principale, dovrebbe svolgersi il sindacato di sussistenza del necessario requisito della necessità ed urgenza sulla norma qui censurata; necessità ed urgenza, nella specie palesemente insussistenti, tenuto conto dei fisiologici tempi di svolgimento di qualsivoglia procedimento penale e della totale assenza di incidenza di singole vicende penali sul piano della semplificazione dell'azione amministrativa.

Emblematica è in tal senso l'assoluta mancanza di una motivazione contenuta nel preambolo dell'atto normativo in ordine alla straordinaria necessità che rendeva urgente, in quel momento, la riscrittura del delitto di abuso d'ufficio, a riprova dell'assenza di qualsivoglia plausibile ragione o giustificazione posta a fondamento dell'intervento normativa d'urgenza.

### 3.3. *Violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione.*

Oltre alle ritenute criticità afferenti la procedura di approvazione, la disposizione qui censurata pone anche del merito dubbi di legittimità costituzionale.

Come è noto, il reato di abuso d'ufficio è posto a presidio dell'interesse pubblico al buon andamento, all'imparzialità ed alla trasparenza della pubblica amministrazione, che costituisce un aspetto costituzionalmente garantito rispetto al comportamento illegittimo ed ingiusto del pubblico ufficiale.

Tale rilievo rende palese ed evidente il contrasto tra la finalità che ha animato l'adozione del decreto-legge — ossia quella di semplificare l'azione amministrazione «operando senza pregiudizio per i presidi di legalità», così come indicato nel preambolo — e la norma qui censurata che, rispetto a tale finalità, opera in direzione diametralmente opposta, andando ad incidere su una disposizione posta ad imprescindibile presidio della salvaguardia della legalità dell'azione amministrativa.

L'aver ancorato la condotta tipica alla violazione «di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità» ha come conseguenza che l'abuso, per assumere rilievo penale, si deve risolvere nell'inosservanza di un dovere vincolato nell'*an*, nel *quid* e nel *quomodo* dell'attività: per l'appunto, senza «margini di discrezionalità» in alcuno dei momenti qualificanti il comportamento definito dalla legge e dall'atto ad essa equiparato.

Una tale indicazione normativa snatura la fattispecie incriminatrice, trasformandola in un reato legislativamente «impossibile».

La citata deposizione appare solo all'apparenza diretta a specificare, in senso più pregnante e tassativo, il contenuto della condotta tipica, finendo, di fatto, per operare una sostanziale ed integrale depenalizzazione dell'intera fattispecie incriminatrice: infatti, tenuto conto della clausola di sussidiarietà contenuta nella citata disposizione («salvo che il fatto non costituisca più grave reato»), appare evidente come l'inosservanza di un dovere vincolato integri già di per sé un diverso reato (l'omissione d'atti d'ufficio in caso di condotta omissiva, il falso conseguente al compimento di un atto in difetto dei presupposti necessari, ovvero un diverso abuso di autorità specificamente previsto).

In realtà, i casi in cui la legge determina il se, il cosa ed il come di una condotta imposta ad un agente pubblico sono non solo rari, ma attinenti ad una sfera minuta dell'attività amministrativa.

In effetti, il requisito inserito nella fattispecie («... dalle quali non residuino margini di discrezionalità») si configura come un vero e proprio elemento negativo del fatto, la cui sussistenza viene in radice meno se tale elemento (il potere discrezionale) ricorre.

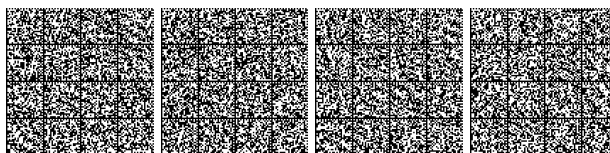
In pratica, il legislatore ha riservato la rilevanza penale ad una improbabile e del tutto marginale casistica (quella degli atti a forma integralmente vincolata), rendendo, di fatto, prive di ogni rilievo le condotte, ben più gravi, di coloro che, detenendo il potere di scegliere discrezionalmente, si trovano nella condizione privilegiata per abusarne.

L'idea di privare di rilevanza penale ogni aspetto connesso all'esercizio di discrezionalità amministrativa rappresenta, di per sé, una flagrante violazione del principio di uguaglianza, risolvendosi nell'attribuzione, in capo all'agente pubblico, di un potere dispositivo assoluto e sottratto al vaglio giudiziale.

Così facendo, la disposizione qui censurata, equiparando il pubblico agente ad un privato, pone sullo stesso piano situazioni affatto diverse: il potere discrezionale attribuito al primo e la facoltà di disposizione riconosciuta al secondo rispetto ad una cosa di cui sia proprietario; il tutto in palese violazione del principio di uguaglianza, da un lato, e della legalità dell'azione amministrativa, dall'altro.

Si tratta di un'equiparazione inammissibile volta ad uniformare sotto la stessa disciplina situazioni radicalmente ed ontologicamente diverse, con l'ulteriore *vulnus* per il principio di legalità dell'azione amministrativa.

Da qui l'ulteriore dubbio di legittimità costituzionale della disposizione qui censurata in relazione agli articoli 3 e 97 della Costituzione.



#### 4. Sull'ammissibilità della questione.

È appena il caso di evidenziare la piena ammissibilità della proposta questione di legittimità costituzionale, ancorché la stessa, ove accolta, determinerebbe la caducazione della norma abrogatrice e, di conseguenza, la reviviscenza della previgente disciplina con inevitabili effetti in *malam partem*.

Al riguardo, la costante e risalente giurisprudenza della Corte costituzionale, sin dalla sentenza n. 148 del 1983, ritiene che gli eventuali effetti in *malam partem* di una decisione della Corte non precludono l'esame nel merito della normativa impugnata, fermo restando il divieto per la Corte (in virtù della riserva di legge vigente in materia penale, di cui all'art. 25 della Costituzione) di «configurare nuove norme penali» (sentenza n. 394 del 2006), siano esse incriminatrici o sanzionatorie, eventualità questa che non rileva nel presente giudizio, dal momento che l'eventuale decisione di accoglimento non farebbe altro che rimuovere gli ostacoli all'applicazione di una disciplina stabilita dal legislatore.

Infatti, il controllo di legittimità costituzionale non può soffrire limitazioni, se ritualmente attivato secondo le norme vigenti, ed effetti delle sentenze di accoglimento nel processo principale, che devono essere valutati dal giudice rimettente secondo i principi generali che reggono la successione nel tempo delle leggi penali.

Va pertanto sollevata questione di legittimità costituzionale delle suddette disposizioni e norme, nei limiti, sotto i profili e nei termini sopra specificati.

Il giudizio deve essere sospeso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

*P.Q.M.*

*Visto l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, Dichiara ammissibile, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, del decreto-legge n. 76 del 16 luglio 2020 (Gazzetta Ufficiale 16 luglio 2020, n. 178), convertito in convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, per contrasto con gli articoli 3, 77 e 94 della Costituzione.*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina che la presente ordinanza, di cui viene data lettura in udienza alla presenza delle parti, sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

*Sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.*

Catanzaro, 6 novembre 2020

*Il Giudice:* FERRANTE

21C00082

N. 47

*Ordinanza del 10 febbraio 2021 del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia sul ricorso proposto da C-Quadrat Asset Management France S.a.s. contro il Comune di Milano e Regione Lombardia*

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lombardia - Disposizioni relative al patrimonio edilizio dismesso con criticità - Individuazione da parte dei Comuni degli immobili di qualsiasi destinazione d'uso, dismessi da oltre cinque anni, che causano criticità per gli aspetti ivi elencati - Prevista applicazione della disciplina anche agli immobili già individuati dai Comuni come degradati e abbandonati e a quelli per i quali il proprietario certifichi anche uno o più degli aspetti indicati nella normativa di riferimento - Riconoscimento di un incremento dei diritti edificatori pari al 20 per cento, con un premio eventuale di un ulteriore 5 per cento al ricorrere di determinati presupposti - Esenzione dall'eventuale obbligo di reperimento di aree per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale.**

- Legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), art. 40-bis, introdotto dall'art. 4, comma 1, lettera a), della legge regionale 26 novembre 2019, n. 18 ("Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali").



## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LOMBARDIA

## SEZIONE SECONDA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 990 del 2020, proposto da C-Quadrat Asset Management France S.a.s., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Antonio Belvedere, Matteo Peverati e Maurizio Malomo, ed elettivamente domiciliata presso lo studio degli stessi in Milano, piazza Eleonora Duse n. 3;

Contro il Comune di Milano, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Paola Cozzi, Antonello Mandarano, Alessandra Montagnani Amendolea, Anna Maria Pavin, Maria Lodovica Bognetti ed Elena Maria Ferradini ed elettivamente domiciliato in Milano, via della Guastalla n. 6, presso la sede dell'avvocatura comunale;

Nei confronti Regione Lombardia, in persona del Presidente *pro tempore*, non costituita in giudizio;

Per l'annullamento:

della deliberazione del Consiglio comunale di Milano 14 ottobre 2019, n. 34, avente ad oggetto «controdeduzioni alle osservazioni e approvazione definitiva del Nuovo documento di piano, della variante del Piano dei servizi, comprensivo del Piano per le attrezzature religiose, e della variante del Piano delle regole, costituenti il Piano di governo del territorio, ai sensi e per gli effetti dell'art. 13, della legge regionale 11 marzo 2005 n. 12 e successive modificazioni ed integrazioni», il cui avviso di approvazione è stato pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia - Serie «Avvisi e Concorsi» - n. 6 del 5 febbraio 2020, con specifico riferimento all'art. 11 delle norme di attuazione del Piano delle regole;

di ogni atto o provvedimento presupposto, successivo o comunque connesso e, ove occorrer possa, della deliberazione del consiglio comunale n. 2 del 5 marzo 2019, avente ad oggetto l'adozione di detta Variante al P.G.T. del Comune di Milano;

e per il risarcimento del danno o per il riconoscimento di un indennizzo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Milano;

Vista l'ordinanza n. 928/2020 con cui è stata fissata l'udienza pubblica per la trattazione del merito del ricorso;

Visti tutti gli atti della causa;

Designato relatore il consigliere Antonio De Vita;

Tenutasi l'udienza in data 22 gennaio 2021 e uditi per le parti i difensori mediante collegamento da remoto in videoconferenza, ai sensi dell'art. 25 del decreto-legge n. 137 del 2020, convertito in legge n. 176 del 2020, come specificato nel verbale;

## F A T T O

1. Con il ricorso indicato in epigrafe, la società ricorrente ha impugnato la deliberazione del Consiglio comunale di Milano 14 ottobre 2019, n. 34, avente ad oggetto «controdeduzioni alle osservazioni e approvazione definitiva del Nuovo documento di piano, della variante del Piano dei servizi, comprensivo del Piano per le attrezzature religiose, e della variante del Piano delle regole, costituenti il Piano di governo del territorio, ai sensi e per gli effetti dell'art. 13 della legge regionale 11 marzo 2005 n. 12 e successive modificazioni ed integrazioni», con specifico riferimento all'art. 11 delle norme di attuazione del Piano delle regole.

La ricorrente è proprietaria di un immobile situato nel Comune di Milano, in via Giacomo Medici del Vascello n. 40, avente destinazione urbanistica prevalentemente terziaria-direzionale, che è stato ricompreso tra gli «edifici abbandonati e degradati» dalla Tavola R.10 del Piano delle regole (P.d.R.) del Piano di governo del territorio (P.G.T.) e assoggettato alla disciplina dell'art. 11 delle relative Norme di attuazione (N.d.A.).

Assumendo la lesività di tale disposizione, in quanto fortemente limitativa del diritto di proprietà sia per la previsione di un termine assai stringente per l'avvio dei lavori di recupero del fabbricato individuato come abbandonato e degradato, sia per le notevoli ripercussioni in caso di inadempienza, la ricorrente ne ha chiesto l'annullamento.



Con un primo ordine di censure è stata dedotta la violazione della normativa sul procedimento amministrativo, poiché la ricorrente non sarebbe stata coinvolta direttamente nello specifico procedimento culminato con l'inserimento del complesso immobiliare di sua proprietà tra gli «edifici abbandonati e degradati», come imposto invece dallo stesso art. 11 delle N.d.A. e dall'art. 40-*bis* della legge regionale n. 12 del 2005, non essendo surrogabile tale adempimento con la partecipazione avvenuta nel procedimento di formazione e approvazione dello strumento urbanistico.

Con la seconda censura è stata dedotta la violazione dell'art. 23 della Costituzione, poiché la disposizione impugnata non avrebbe alcun fondamento legale, non essendo attribuita al consiglio comunale alcuna competenza provvedimentale-sanzionatoria in ambito urbanistico-edilizio; difatti, soltanto il sindaco potrebbe adottare ordinanze contingibili e urgenti volte a risolvere «emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale», con particolare riferimento «all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana», mentre farebbe capo alla dirigenza, nell'ambito dell'attività, avente natura gestoria, di vigilanza urbanistico-edilizia nel territorio comunale, l'adozione degli ordinari provvedimenti repressivi.

Con la terza doglianza la ricorrente ha dedotto l'illegittima introduzione di una fattispecie ablatoria non prevista dall'ordinamento, altresì effettuata in assenza dei presupposti procedurali e sostanziali per poterla porre in essere (mancato avviso di avvio del procedimento espropriativo, assenza della previa dichiarazione di pubblica utilità, mancata previsione di un indennizzo, ecc.).

Con il quarto motivo di ricorso si è dedotto il difetto di istruttoria e di motivazione, in quanto non sarebbe stata dimostrata la situazione di degrado dell'immobile di proprietà della ricorrente, né l'insalubrità o il pericolo per la sicurezza urbana dello stesso, e nemmeno sarebbe rinvenibile negli atti impugnati una congrua motivazione a supporto della scelta comunale.

Con il quinto motivo la ricorrente ha eccepito l'incongruità, in quanto, eccessivamente ristretto, del termine di diciotto mesi dalla prima individuazione dell'immobile abbandonato e degradato per avviare i lavori di recupero dello stesso, unitamente all'illogicità della previsione che assegna all'amministrazione comunale il potere di procedere d'ufficio alla demolizione forzata in caso di mancato inizio dei lavori entro il predetto termine, oppure di rilasciare, insindacabilmente, il titolo abilitativo per l'effettuazione di interventi di risanamento conservativo.

Con il sesto motivo di ricorso la ricorrente ha dedotto la violazione dell'art. 40-*bis* della legge regionale n. 12 del 2005, introdotto con la legge regionale n. 18 del 2019, in quanto l'art. 11 delle N.d.A. del P.d.R. si porrebbe in contrasto con tale disposizione regionale (sovraordinata) sopravvenuta (i) che fissa in tre anni il termine entro cui presentare richiesta del titolo edilizio per avviare i lavori di ripristino dell'immobile degradato, (ii) che riconosce un incremento dei diritti edificatori pari al 20%, con un premio eventuale di un ulteriore 5% al ricorrere di determinati presupposti, e (iii) che esenta, di regola, dall'eventuale obbligo di reperimento di aree per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale.

Con l'ultimo motivo di ricorso sono state dedotte l'irragionevolezza e la contraddittorietà del divieto di modificare la destinazione d'uso in presenza di interventi di conservazione degli edifici esistenti (consentiti fino al risanamento conservativo), sebbene l'art. 8 delle N.d.A. del Piano delle regole stabilisca che «il mutamento di destinazione d'uso senza opere edilizie è sempre ammesso» e l'art. 51, comma 1, della legge regionale n. 12 del 2005 ammetta in maniera molto ampia la modifica della destinazione d'uso nell'ambito del tessuto urbanizzato.

Si è costituito in giudizio il Comune di Milano, che ha chiesto il rigetto del ricorso; con separata memoria, la difesa comunale ha controdedotto alle censure proposte dalla ricorrente e, in via subordinata, ha eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 40-*bis* della legge regionale n. 12 del 2005 per violazione degli articoli 3, 5, 97, 117, secondo comma, lettera *p*), 117, primo e terzo comma, 118, primo e secondo comma, della Costituzione, ritenendo: *i*) violata la competenza esclusiva statale sulle funzioni fondamentali dei comuni; *ii*) usurpata la funzione pianificatoria comunale in materia urbanistica; *iii*) violato l'art. 3-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, quale normativa di principio in materia di governo del territorio; *iv*) lesi i principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa e di ragionevolezza.

Con l'ordinanza n. 928/2020 è stata fissata l'udienza pubblica per la trattazione del merito del ricorso.

In prossimità dell'udienza di merito, i difensori delle parti hanno depositato memorie e documentazione a sostegno delle rispettive posizioni.

All'udienza del 22 gennaio 2021, uditi i difensori delle parti mediante collegamento da remoto in videoconferenza, ai sensi dell'art. 25 del decreto-legge n. 137 del 2020, convertito in legge n. 176 del 2020, la causa è stata trattenuta in decisione.





## D I R I T T O

1. In via preliminare, deve essere modificato l'ordine di trattazione dei motivi di ricorso, poiché la sesta censura, in ragione del suo carattere assorbente, deve essere trattata prioritariamente rispetto alle altre: infatti, laddove si dovesse giungere alla conclusione che l'art. 40-*bis* della legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005 (inserito dall'art. 4, comma 1, lettera *a*), legge reg. 26 novembre 2019, n. 18) abbia l'identico perimetro applicativo dell'art. 11 delle N.d.A. del P.d.R., quest'ultima disposizione dovrebbe essere annullata, poiché, in ossequio al principio di gerarchia delle fonti normative, una disposizione di natura regolamentare, qual è una norma del Piano delle regole (*cf.*, Consiglio di Stato, V, 16 aprile 2013, n. 2094; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 22 maggio 2020, n. 914), non può porsi in contrasto con una prescrizione contenuta in una legge primaria (regionale, nella specie); l'annullamento del richiamato art. 11 delle N.d.A. comunali, costituendo la «più radicale illegittimità» dedotta (Consiglio di Stato, Ad. plen., 27 aprile 2015, n. 5) soddisferebbe pienamente l'interesse della ricorrente e renderebbe del tutto superfluo l'esame delle ulteriori censure contenute nel ricorso.

2. Tuttavia, proprio con riguardo al sesto motivo di ricorso, la difesa comunale, dapprima, ha sostenuto la tesi della perfetta compatibilità dell'art. 11 delle N.d.A. con l'art. 40-*bis* della legge regionale n. 12 del 2005, sulla scorta di un tentativo di interpretazione della disposizione di legge in senso costituzionalmente conforme, e successivamente, in via subordinata, ne ha eccepito l'incostituzionalità per contrasto con vari precetti costituzionali, chiedendo a questo collegio di rimettere la questione all'esame della Corte costituzionale.

3. Osserva il collegio come la tesi svolta in via principale dal comune non possa condividersi. Le due regolamentazioni si riferiscono, infatti, alla medesima fattispecie dettando una disciplina in tema di immobili degradati ed abbandonati e, in particolare, regole volte ad incentivare il recupero di tali immobili. Di conseguenza, sussiste una sovrapposizione tra le due discipline che conferisce alla norma regionale il ruolo di parametro di legittimità della norma regolamentare dettata dal Comune di Milano.

Inoltre, l'impossibilità di procedere ad una interpretazione dell'art. 40-*bis* della legge regionale n. 12 del 2005 in modo da salvaguardare anche il disposto di cui all'art. 11 delle N.d.A. comunali risulta evidente, emergendo l'inconciliabilità delle richiamate disposizioni già da un semplice esame testuale delle stesse, poiché viene regolamentata, in maniera divergente oltre che contrastante, la medesima fattispecie, ossia la disciplina da riservare agli immobili abbandonati e degradati; difatti, (i) secondo il citato art. 11 delle N.d.A., l'arco temporale per l'avvio dei lavori di recupero degli immobili «abbandonati e degradati» è di diciotto mesi dalla loro prima individuazione, a prescindere dal momento in cui si è ottenuto il titolo abilitativo, mentre il comma 4 dell'art. 40-*bis* della legge regionale n. 12 del 2005 fissa in tre anni il termine entro cui presentare la richiesta di rilascio del titolo edilizio o gli atti equipollenti (S.c.i.a. o C.i.l.a.) oppure «l'istanza preliminare funzionale all'ottenimento dei medesimi titoli edilizi» per procedere al recupero; (ii) l'art. 11 delle N.d.A. non riconosce alcun incremento dei diritti edificatori, ma al massimo consente l'integrale conservazione dell'immobile o della superficie lorda (SL) esistente, mentre l'art. 40-*bis*, commi 5 e 6, della legge regionale attribuisce, nella fase di recupero dell'immobile, un incremento pari al 20% dei diritti edificatori o, se maggiore, della superficie lorda esistente, cui si può aggiungere un incremento di un ulteriore 5%; (iii) l'art. 11 delle N.d.A., in caso di mancato tempestivo adeguamento o di demolizione d'ufficio, attribuisce l'indice di edificabilità territoriale unico pari a 0,35 mq/mq, mentre l'art. 40-*bis*, commi 8 e 9, della legge regionale riconosce la superficie lorda esistente fino all'indice di edificabilità previsto dallo strumento urbanistico; (iv) l'art. 40-*bis*, comma 5, della legge regionale prevede l'esenzione, di regola, dall'eventuale obbligo di reperimento di aree per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, mentre nulla è previsto dall'art. 11 delle N.d.A.

In conseguenza dell'evidenziato contrasto e della correlata recessività della normativa pianificatoria comunale rispetto a quanto stabilito dalla legge regionale, deve essere esaminata la questione, eccepita in via subordinata dalla difesa comunale, di legittimità costituzionale dell'art. 40-*bis* della legge regionale n. 12 del 2005: l'eventuale declaratoria di incostituzionalità della norma regionale farebbe salva la disciplina contenuta nell'art. 11 delle N.d.A., la cui applicabilità alla fattispecie oggetto di scrutinio imporrebbe l'esame delle restanti censure di ricorso, su cui indubbiamente permarrebbe l'interesse della ricorrente; in caso contrario, ossia di mancato accoglimento della questione di costituzionalità, dovrebbe pronunciarsi l'annullamento dell'art. 11 delle N.d.A., in ragione della riconducibilità della fattispecie oggetto di scrutinio allo spettro di applicazione dell'art. 40-*bis* della legge regionale n. 12 del 2005.

4. In ossequio al disposto di cui all'art. 23, secondo comma, della legge n. 87 del 1953, è indispensabile procedere alla verifica della rilevanza della questione di costituzionalità nel presente giudizio e della sua non manifesta infondatezza.

5. Quanto alla rilevanza della questione, come già evidenziato al precedente punto 3, si osserva che l'art. 40-*bis* della legge regionale n. 12 del 2005 ha ad oggetto la disciplina da applicare agli immobili abbandonati e degradati (nella cui categoria è ricompreso quello della ricorrente) e si sovrappone, determinandone in astratto l'invalidità, alla



regolamentazione comunale contenuta nell'art. 11 delle N.d.A. del P.d.R. È già stato sottolineato come la (eventuale) declaratoria di incostituzionalità dell'art. 40-*bis* della legge regionale n. 12 del 2005 determinerebbe l'applicazione alla fattispecie oggetto di esame dell'art. 11 delle N.d.A. del P.d.R.; a tal punto lo scrutinio di questo tribunale si concentrerebbe sul citato art. 11 e dal suo esito dipenderebbero l'accoglimento o la reiezione, totali o parziali, del gravame. La rilevanza della questione di costituzionalità tuttavia trascende le conseguenze dirette che l'art. 40-*bis* della legge regionale produce sull'art. 11 delle N.d.A.

Difatti, in seguito all'eventuale declaratoria di incostituzionalità del citato art. 40-*bis*, non può escludersi che si possa comunque procedere all'annullamento dell'art. 11 delle N.d.A. comunali in ragione della fondatezza, anche parziale, dei restanti motivi di ricorso; appare nondimeno evidente che un tale annullamento produrrebbe effetti sensibilmente diversi rispetto a quelli che scaturirebbero dalla permanente vigenza dell'art. 40-*bis* della legge regionale n. 12 del 2005. In tale ultimo frangente, agli immobili abbandonati e degradati — compreso quello della ricorrente — si applicherebbero le regole contenute nella disposizione regionale, mentre, in caso di declaratoria di incostituzionalità dell'art. 40-*bis*, l'annullamento dell'art. 11 delle N.d.A. determinerebbe l'applicazione agli immobili fatiscenti dei principi generali afferenti alla materia edilizia ed urbanistica, riconoscendo ai titolari dei diritti sugli immobili abbandonati e degradati la facoltà di scegliere se procedere o meno alla loro riqualificazione e con le tempistiche e le modalità ritenute più opportune dai predetti soggetti.

Anche nella prospettiva comunale, l'ipotesi di annullamento dell'art. 11 delle N.d.A. per violazione dell'art. 40-*bis* della legge regionale — ove non dichiarato incostituzionale — non lascerebbe all'ente locale alcuno spazio per intervenire con un proprio regolamento sulla materia, se non per aspetti del tutto marginali e secondari, vista la completezza e la sostanziale autoapplicabilità della richiamata previsione regionale («Le disposizioni di cui al presente articolo, decorsi i termini della deliberazione di cui sopra, si applicano anche agli immobili non individuati dalla medesima, per i quali il proprietario, con perizia asseverata giurata, certifichi oltre alla cessazione dell'attività, documentata anche mediante dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà a cura della proprietà o del legale rappresentante, anche uno o più degli aspetti sopra elencati, mediante prova documentale (fotografica)»: comma 1 dell'art. 40-*bis*); di contro, l'eventuale declaratoria di incostituzionalità dell'art. 40-*bis* della legge regionale lascerebbe intatto il potere comunale di intervenire per disciplinare *ex novo* la materia, anche laddove fosse integralmente annullato da questo tribunale l'art. 11 delle N.d.A.; in tal modo verrebbe, comunque, pienamente salvaguardata la potestà pianificatoria comunale.

Da tanto discende la rilevanza nel presente giudizio della questione di costituzionalità dell'art. 40-*bis* della legge regionale n. 12 del 2005, poiché anche in seguito alla declaratoria di illegittimità costituzionale della citata norma potrebbe determinarsi l'annullamento dell'art. 11 delle N.d.A. del P.d.R., sebbene con conseguenze molto differenti, per entrambe le parti del giudizio, rispetto a quelle scaturenti in caso di permanente vigenza dell'art. 40-*bis* della legge regionale n. 12 del 2005.

6. A questo punto è necessario procedere alla verifica della non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, che nella specie appare certamente sussistente.

L'art. 11 delle Norme di attuazione (N.d.A.) del P.d.R. ai primi tre commi stabilisce che «1. Il recupero di edifici abbandonati e degradati, che comportano pericolo per la salute e la sicurezza urbana, situazioni di degrado ambientale e sociale, costituisce attività di pubblica utilità ed interesse generale, perseguibile secondo le modalità di cui al presente articolo.

2. Le disposizioni del presente articolo si applicano a tutte le aree e gli edifici, indipendentemente dalla destinazione funzionale, individuati nella Tav. R.10, aggiornata con determina dirigenziale, con periodicità annuale, previa comunicazione di avvio del procedimento nei confronti degli interessati. Si considerano abbandonati gli edifici dismessi da più di un anno, che determinano pericolo per la sicurezza o per la salubrità o l'incolumità pubblica o disagio per il decoro e la qualità urbana o in presenza di amianto o di altri pericoli chimici per la salute. L'individuazione degli immobili di cui al presente comma sarà comunicata periodicamente alla prefettura e alla questura.

3. Alla proprietà degli edifici abbandonati e degradati così come individuati dalla Tav. R. 10, fatti salvi eventuali procedimenti in corso ad esito favorevole, è data facoltà di presentare proposta di piano attuativo o idoneo titolo abilitativo finalizzato al recupero dell'immobile; i lavori dovranno essere avviati entro diciotto mesi dalla loro prima individuazione. In alternativa è fatto obbligo di procedere con la demolizione del manufatto:

a) in caso di demolizione dell'edificio esistente su iniziativa della proprietà è riconosciuta integralmente la SL esistente. I diritti edificatori saranno annotati nel Registro delle cessioni dei diritti edificatori, con possibilità di utilizzo in loco o in altre pertinenze dirette per mezzo di perequazione, secondo la normativa vigente;

b) in caso di mancata demolizione dell'edificio esistente da parte della proprietà, fatto salvo l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del comune finalizzati alla demolizione, è riconosciuto l'Indice di edificabilità territoriale unico pari a 0,35 mq/mq.



Le relative spese sostenute da parte dell'amministrazione dovranno essere rimborsate dalla proprietà o dai titolari di diritti su tali beni. Se non rimborsate tali spese saranno rimosse coattivamente secondo normativa vigente.

Di quanto sopra verrà inviata comunicazione alla proprietà, alla prefettura e alla questura.

In caso di mancata demolizione sono ammessi esclusivamente interventi di conservazione degli edifici esistenti fino al risanamento conservativo senza modifica della destinazione d'uso».

L'art. 40-*bis* della legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005 (inserito dall'art. 4, comma 1, lettera *a*), legge reg. 26 novembre 2019, n. 18) stabilisce: «1. I comuni, con deliberazione consiliare, anche sulla base di segnalazioni motivate e documentate, individuano entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge regionale recante "Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali" gli immobili di qualsiasi destinazione d'uso, dismessi da oltre cinque anni, che causano criticità per uno o più dei seguenti aspetti: salute, sicurezza idraulica, problemi strutturali che ne pregiudicano la sicurezza, inquinamento, degrado ambientale e urbanistico-edilizio. La disciplina del presente articolo si applica, anche senza la deliberazione di cui sopra, agli immobili già individuati dai comuni come degradati e abbandonati. Le disposizioni di cui al presente articolo, decorsi i termini della deliberazione di cui sopra, si applicano anche agli immobili non individuati dalla medesima, per i quali il proprietario, con perizia asseverata giurata, certifichi oltre alla cessazione dell'attività, documentata anche mediante dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà a cura della proprietà o del legale rappresentante, anche uno o più degli aspetti sopra elencati, mediante prova documentale e/o fotografica. I comuni aventi popolazione inferiore a 20.000 abitanti, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge regionale recante "Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali", mediante deliberazione del consiglio comunale possono individuare gli ambiti del proprio territorio ai quali non si applicano le disposizioni di cui ai commi 5 e 10 del presente articolo, in relazione a motivate ragioni di tutela paesaggistica.

2. I comuni, prima delle deliberazioni di cui al comma 1, da aggiornare annualmente, notificano ai sensi del codice di procedura civile ai proprietari degli immobili dismessi e che causano criticità le ragioni dell'individuazione, di modo che questi, entro trenta giorni dal ricevimento di detta comunicazione, possano dimostrare, mediante prove documentali, l'assenza dei presupposti per l'inserimento.

3. Le disposizioni del presente articolo non si applicano in ogni caso:

*a*) agli immobili eseguiti in assenza di titolo abilitativo o in totale difformità rispetto allo stesso titolo, a esclusione di quelli per i quali siano stati rilasciati titoli edilizi in sanatoria;

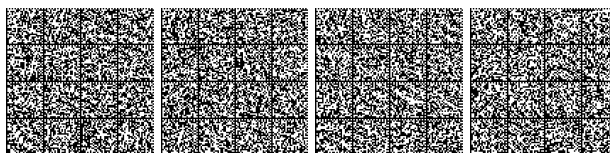
*b*) agli immobili situati in aree soggette a vincoli di inedificabilità assoluta.

4. La richiesta di piano attuativo, la richiesta di permesso di costruire, la segnalazione certificata di inizio attività, la comunicazione di inizio lavori asseverata o l'istanza di istruttoria preliminare funzionale all'ottenimento dei medesimi titoli edilizi devono essere presentati entro tre anni dalla notifica di cui al comma 2. La deliberazione di cui al comma 1 attesta l'interesse pubblico al recupero dell'immobile individuato, anche ai fini del perfezionamento dell'eventuale procedimento di deroga ai sensi dell'art. 40.

5. Gli interventi sugli immobili di cui al comma 1 usufruiscono di un incremento del 20% dei diritti edificatori derivanti dall'applicazione dell'indice di edificabilità massimo previsto o, se maggiore di quest'ultimo, della superficie lorda esistente e sono inoltre esentati dall'eventuale obbligo di reperimento di aree per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, a eccezione di quelle aree da reperire all'interno dei comparii edificatori o degli immobili oggetto del presente articolo, già puntualmente individuate all'interno degli strumenti urbanistici e da quelle dovute ai sensi della pianificazione territoriale sovraordinata. A tali interventi non si applicano gli incrementi dei diritti edificatori di cui all'art. 11, comma 5. Nei casi di demolizione l'incremento dei diritti edificatori del 20% si applica per un periodo massimo di dieci anni dalla data di individuazione dell'immobile quale dismesso.

6. È riconosciuto un ulteriore incremento dell'indice di edificabilità massimo previsto dal PGT o rispetto alla superficie lorda (SL) esistente del 5% per interventi che assicurino una superficie deimpermeabilizzata e destinata a verde non inferiore all'incremento di SL realizzato, nonché per interventi che conseguano una diminuzione dell'impronta al suolo pari ad almeno il 10%. A tal fine possono essere utilizzate anche le superfici situate al di fuori del lotto di intervento, nonché quelle destinate a giardino pensile, così come regolamentate dalla norma UNI 11235/2007.

7. Se il proprietario non provvede entro il termine di cui al comma 4, non può più accedere ai benefici di cui ai commi 5 e 6 e il comune lo invita a presentare una proposta di riutilizzo, assegnando un termine da definire in ragione della complessità della situazione riscontrata, e comunque non inferiore a mesi quattro e non superiore a mesi dodici.



8. Decorso il termine di cui al comma 7 senza presentazione delle richieste o dei titoli di cui al comma 4, il comune ingiunge al proprietario la demolizione dell'edificio o degli edifici interessati o, in alternativa, i necessari interventi di recupero e/o messa in sicurezza degli immobili, da effettuarsi entro un anno. La demolizione effettuata dalla proprietà determina il diritto ad un quantitativo di diritti edificatori pari alla superficie lorda dell'edificio demolito fino all'indice di edificabilità previsto per l'area. I diritti edificatori generati dalla demolizione edilizia possono sempre essere perequati e confluiscono nel registro delle cessioni dei diritti edificatori di cui all'art. 11, comma 4.

9. Decorso infruttuosamente il termine di cui al comma 8, il comune provvede in via sostitutiva, con obbligo di rimborso delle relative spese a carico della proprietà, cui è riconosciuta la SL esistente fino all'indice di edificabilità previsto dallo strumento urbanistico.

10. Tutti gli interventi di rigenerazione degli immobili di cui al presente articolo sono realizzati in deroga alle norme quantitative, morfologiche, sulle tipologie di intervento, sulle distanze previste dagli strumenti urbanistici comunali vigenti e adottati e ai regolamenti edilizi, fatte salve le norme statali e quelle sui requisiti igienico-sanitari.

11. Per gli immobili di proprietà degli enti pubblici, si applicano le disposizioni di cui ai commi 5 e 6 a condizione che, entro tre anni dalla individuazione di cui al comma 1, gli enti proprietari approvino il progetto di rigenerazione ovvero avvino le procedure per la messa all'asta, l'alienazione o il conferimento a un Fondo.

11-bis. Gli interventi di cui al presente articolo riguardanti il patrimonio edilizio soggetto a tutela culturale e paesaggistica sono attivati previo coinvolgimento del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo e nel rispetto delle prescrizioni di tutela previste dal piano paesaggistico regionale ai sensi del decreto legislativo 42/2004» (comma aggiunto dall'art. 13, comma 1, lettera b), legge regionale 9 giugno 2020, n. 13).

Tale disposizione regionale si rivela sostanzialmente completa ed esaustiva con riguardo al trattamento giuridico da riservare agli immobili abbandonati e degradati, residuando in capo ai comuni compiti meramente attuativi ed esecutivi, con una parziale eccezione per i comuni aventi popolazione inferiore a 20.000 abitanti, i quali, per motivate ragioni di tutela paesaggistica, possono individuare gli ambiti del proprio territorio a cui non si applica, in caso di riqualificazione, l'incremento del 20% dei diritti edificatori e in relazione ai quali non si può derogare alle norme quantitative, morfologiche, sulle tipologie di intervento e sulle distanze.

7. L'applicazione della disposizione regionale oggetto di scrutinio comprime in maniera eccessiva — con violazione degli articoli 5, 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), terzo e sesto comma, e 118 della Costituzione — la potestà pianificatoria comunale, in particolare dei comuni che hanno più di 20.000 abitanti (come il Comune di Milano), non consentendo a siffatti enti alcun intervento correttivo o derogatorio in grado di valorizzare, oltre alla propria autonomia pianificatoria, anche le peculiarità dei singoli territori di cui i comuni sono la più immediata e diretta espressione.

La normativa regionale risulta particolarmente analitica sia nell'individuazione dei presupposti di operatività che nel procedimento da seguire e non si presta ad interpretazioni che salvaguardino il potere di pianificazione comunale e l'interesse ad un assetto ordinato del territorio che tale pianificazione mira a realizzare. La formulazione letterale della previsione e la puntuale regolamentazione dettata comportano, dunque, il fallimento in radice di ogni tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme atteso che la normativa non lascia spazi per poter «adeguare» in via interpretativa il dettato di legge alla superiori previsioni costituzionali (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 218 del 10 ottobre 2020, punto 2.2 del diritto, che richiama le sentenze n. 204 e n. 95 del 2016).

Infatti, il legislatore regionale ha imposto, a regime, una disciplina urbanistico-edilizia in ordine al recupero degli immobili fatiscenti ingiustificatamente rigida e uniforme, operante a prescindere dalle decisioni comunali e in grado di produrre un impatto sulla pianificazione locale molto incisivo e potenzialmente idoneo a stravolgere l'assetto del territorio, o di parti importanti dello stesso, in maniera del tutto dissonante rispetto a quanto stabilito nello strumento urbanistico generale. A ben vedere, pur essendo rimessa ordinariamente al consiglio comunale l'individuazione degli immobili abbandonati e degradati, è comunque consentito al proprietario di un immobile versante nelle predette condizioni, indipendentemente dall'inserimento dello stesso nell'elenco formato dal comune, di certificare con perizia asseverata giurata, oltre alla cessazione dell'attività, anche la sussistenza dei presupposti per beneficiare del regime di favore di cui all'art. 40-bis. Il comune quindi non ha la facoltà di selezionare, discrezionalmente, gli immobili da recuperare, in quanto l'applicazione della norma regionale, in presenza dei richiesti presupposti fattuali, ossia di immobili abbandonati e degradati, può avvenire anche su impulso del proprietario del manufatto. L'assoluta incertezza in ordine all'impatto sul territorio di una tale previsione, sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo, impedisce al comune una coerente programmazione in ambito urbanistico, rendendola in alcune parti, anche importanti, del tutto ineffettiva e ultronea.



Tuttavia pure nel caso in cui il comune abbia già individuato gli immobili da recuperare — come nella fattispecie oggetto del presente contenzioso — si deve segnalare che il riconoscimento generalizzato e automatico di un indice edificatorio premiale di rilevante portata (da un minimo del 20% ad un massimo del 25%), accompagnato dall'esenzione dall'eventuale obbligo di reperimento degli *standard*, assume ugualmente un rilievo significativo sia in quanto la norma regionale si applica anche agli immobili già individuati come abbandonati e degradati dal comune prima della sua entrata in vigore, sia perché gli interventi di recupero vengono ritenuti ininfluenti ai fini della quantificazione del carico urbanistico, senza alcuna considerazione per ciò che ne consegue.

L'applicazione dell'art. 40-*bis* anche agli immobili già individuati come abbandonati e degradati dal comune prima della sua entrata in vigore — oltre che a quelli segnalati dai privati interessati — rappresenta una violazione della potestà pianificatoria comunale poiché impone, in via non temporanea, un regime urbanistico-edilizio che prescinde — o addirittura si discosta — dalle scelte comunali sottese all'individuazione degli immobili fatiscenti o alla loro non inclusione nell'elenco. Venendo al caso di specie, il Comune di Milano ha ricompreso l'immobile della ricorrente nell'elenco di quelli abbandonati e degradati (allegato 3 del comune) con l'obiettivo di consentirne il recupero a condizioni — indicate nell'art. 11 delle N.d.A. — e con un impatto sensibilmente diversi rispetto a quelli previsti nell'art. 40-*bis*. La legge regionale si sovrappone, tuttavia, alla decisione comunale perseguendo obiettivi ulteriori e, in parte, confliggenti con quelli dell'ente territoriale.

8. La lesione della potestà pianificatoria comunale appare evidente e soprattutto il sacrificio delle prerogative comunali così determinatosi risulta non proporzionato, con violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, all'obiettivo perseguito dalla legge regionale, pur meritorio nelle sue finalità, di favorire il recupero degli immobili abbandonati e degradati. L'applicazione dell'art. 40-*bis* anche agli immobili fatiscenti individuati prima della sua introduzione — come pure a quelli segnalati direttamente dai privati — stravolge la pianificazione territoriale del comune, il quale aveva elaborato e introdotto un regime speciale per il recupero dei citati immobili, proprio tenendo in considerazione l'impatto degli interventi di riqualificazione sul tessuto urbano esistente. Difatti, un conto è riqualificare un immobile, conservandone la medesima consistenza (oppure demolirlo, consentendo il recupero della sola superficie lorda esistente: art. 11 delle N.d.A.), un altro conto è riconoscere a titolo di beneficio un indice edificatorio aggiuntivo, oscillante tra il 20% e il 25%, cui si accompagna l'esenzione dall'eventuale obbligo di reperimento degli *standard*. Tale ultima disciplina determina un considerevole impatto sull'assetto pianificatorio in relazione a molteplici aspetti: l'aumento del peso insediativo dell'immobile recuperato non risulta bilanciato dal contestuale reperimento degli standard urbanistici e dalla realizzazione delle opere di urbanizzazione, cui consegue altresì il mancato rispetto dell'indice edificatorio comunale e delle prescrizioni regionali sulla riduzione del consumo di suolo. L'art. 40-*bis*, comma 5, esonera, seppure con alcune eccezioni, dall'obbligo di individuare aree per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, non garantendo un corretto rapporto tra il carico urbanistico gravante sulla zona interessata dall'intervento di riqualificazione e le corrispondenti dotazioni pubbliche, disattendendo in tal modo i principi che presiedono ad una corretta attività pianificatoria. Ciò risulta in violazione anche della normativa statale (decreto ministeriale n. 1444 del 1968) che si pone quale principio in materia di governo del territorio (art. 117, terzo comma, della Costituzione), in relazione al al livello minimo di *standard* che devono essere garantiti sul territorio comunale.

9. La norma appare altresì irragionevole — con violazione dell'art. 3 della Costituzione, sotto altro profilo — nella parte in cui non si rapporta ai principi contenuti in altre norme della stessa legge regionale n. 12 del 2005 (in specie quelli riferiti alla riduzione del consumo di suolo: *cf.* art. 1, comma 3-*bis*, e art. 19, comma 2, lettera b-*bis*) e della legge regionale n. 31 del 2014 («Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e la riqualificazione del suolo degradato»), poiché la riduzione del consumo di suolo rappresenta un obiettivo prioritario e qualificante della pianificazione territoriale regionale, orientata ad un modello di sviluppo territoriale sostenibile (proprio con riferimento alla Regione Lombardia, *cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 179 del 16 luglio 2019, punto 12.1 del diritto); sebbene l'attività di riqualificazione e recupero di immobili abbandonati e degradati rientri nell'attività di rigenerazione urbana, la stessa non può porsi come indifferente rispetto agli obiettivi di limitazione del consumo del suolo libero, che altrimenti risulterebbero del tutto recessivi rispetto a quelli di recupero del patrimonio edilizio esistente dismesso e non utilizzabile. Il mancato bilanciamento e contemperamento tra i due obiettivi rende irragionevole e contraddittoria la normativa regionale sulla riqualificazione degli immobili degradati dismessi. La Corte costituzionale ha già avuto modo di evidenziare, con riguardo all'art. 5, comma 4, della citata legge regionale n. 31 del 2014 (contenente, in origine, un divieto di *ius variandi* in relazione ai contenuti edificatori del documento di piano per un tempo indefinito), una intrinseca contraddittorietà nella «rigidità insita nella norma censurata (...) tale da incidere in modo non proporzionato sull'autonomia dell'ente locale, non solo perché impedisce la rivalutazione delle esigenze urbanistiche in precedenza espresse (...), ma soprattutto perché, al tempo



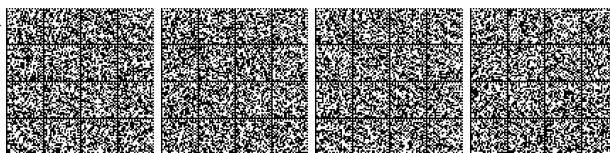
stesso, la preclude quando questa sia rivolta alla protezione degli stessi interessi generali sottostanti alle finalità di fondo della legge regionale e quindi coerenti con queste» (Corte costituzionale, sentenza n. 179 del 16 luglio 2019, punto 12.6 del diritto).

10. Inoltre viene lesa anche la funzione amministrativa comunale in ambito urbanistico, in quanto l'art. 40-*bis*, quale norma che opera a regime, contiene una disciplina puntuale e specifica con riguardo agli interventi di recupero del patrimonio edilizio dismesso presenti nel territorio comunale, che non lascia alcuno spazio di intervento significativo all'attività pianificatoria comunale, pure qualificata quale funzione fondamentale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*), della Costituzione; difatti, la previsione di premi volumetrici in misura fissa e prestabilita, accompagnata da ulteriori importanti deroghe alla disciplina urbanistica-edilizia, quali l'esenzione dall'obbligo di conferimento dello *standard* e dal rispetto delle norme quantitative, morfologiche, sulle tipologie di intervento e delle distanze previste dallo strumento urbanistico locale, non soltanto impedisce al comune qualsiasi possibilità di autonoma scelta in sede di pianificazione generale, ma è potenzialmente idonea a stravolgerla in ampi settori, alterando i rapporti tra il carico urbanistico e le dotazioni pubbliche e private. Ciò assume un maggiore rilievo in un Comune, qual è Milano, in cui è stato introdotto il principio dell'indifferenza funzionale, ossia una libertà di scelta delle funzioni da insediare in tutti i tessuti urbani senza alcuna esclusione e senza una distinzione ed un rapporto percentuale predefinito.

Tali considerazioni trovano riscontro anche nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha ricordato come «nell'attuazione del nuovo titolo V della Costituzione, il punto di sintesi è stato fissato dal legislatore statale tramite la disposizione per cui “sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *p*) della Costituzione: [...] *d*) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale”, ma “[f]erme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le finzioni esercitate ai sensi dell'art. 118 della Costituzione” (art. 14, comma 27, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, come sostituito dall'art. 19, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante “Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario”, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135). Il “sistema della pianificazione”, che assegna in modo preminente ai comuni, quali enti locali più vicini al territorio, la valutazione generale degli interessi coinvolti nell'attività urbanistica ed edilizia, non assurge, dunque, a principio così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale — fonte normativa primaria, sovraordinata agli strumenti urbanistici locali — di prevedere interventi in deroga [che tuttavia devono essere] quantitativamente, qualitativamente e temporalmente circoscritti (sentenze n. 245 del 2018 e n. 46 del 2014)» (Corte costituzionale, sentenza n. 119 del 23 giugno 2020, punto 7.1 del diritto).

Quindi, sebbene non possa escludersi a priori e in via astratta la legittimità dell'intervento del legislatore regionale, è necessario che quest'ultimo persegua esigenze generali che possano ragionevolmente giustificare disposizioni limitative delle funzioni già assegnate agli enti locali, anche nel rispetto del principio di sussidiarietà verticale, sancito nell'art. 118 della Costituzione: «si deve verificare nell'ambito della funzione pianificatoria riconosciuta come funzione fondamentale dei comuni, “quanto la legge regionale toglie all'autonomia comunale e quanto di questa residua, in nome di quali interessi sovracomunali attua questa sottrazione, quali compensazioni procedurali essa prevede e per quale periodo temporale la dispone”, inteso che “[i]l giudizio di proporzionalità deve perciò svolgersi, dapprima, in astratto sulla legittimità dello scopo perseguito dal legislatore regionale e quindi in concreto con riguardo alla necessità, alla adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi coinvolti” (sentenza n. 179 del 2019). Proprio tale giudizio, così dinamicamente inteso, consente di verificare se, per difetto di una normativa regionale rientrante nella materia del Governo del territorio, come quella *sub iudice*, non venga menomato il nucleo delle funzioni fondamentali attribuite ai comuni all'interno del “sistema della pianificazione”, così da salvaguardarne la portata anche rispetto al principio autonomistico ricavabile dall'art. 5 della Costituzione» (Corte costituzionale, sentenza n. 119 del 23 giugno 2020, punto 7.1 del diritto).

Nella specie, nessuna «riserva di tutela» è stata riconosciuta al comune, consentendogli di sottrarsi, per *an* o per *quomodo*, all'applicazione della normativa derogatoria oggetto di scrutinio, e neppure è stato previsto il ricorso ad una fase di cooperazione finalizzata al coordinamento degli strumenti di pianificazione incidenti sul governo del territorio. In tal senso appare pertinente il riferimento al precedente della Corte costituzionale sulla legge regionale del Veneto relativa al Piano casa, in cui si è affermato «che, nel consentire interventi in deroga agli strumenti urbanistici o ai regolamenti locali, il legislatore regionale veneto, in attuazione dell'intesa sancita tra Stato, regioni ed enti locali in sede di Conferenza unificata il 1° aprile 2009, ha compiuto una ponderazione degli interessi pubblici coinvolti, attraverso sia la



limitazione dell'entità degli interventi ammessi, sia l'esclusione di alcune componenti del patrimonio edilizio dall'ambito di operatività della legge regionale censurata e delle disposizioni di deroga. E ciò ha fatto consentendo, altresì, ai comuni, nella sua prima applicazione, di sottrarre i propri strumenti urbanistici e i propri regolamenti all'operatività delle deroghe ammesse dalla medesima legge regionale» (Corte costituzionale, sentenza n. 119 del 23 giugno 2020, punto 7.2 del diritto).

Del resto, il *modus procedendi* da ultimo richiamato è stato seguito dalla stessa Regione Lombardia, che attraverso l'art. 5, comma 6, della legge regionale n. 12 del 2009 (Piano casa) — sul punto ripreso dall'art. 3, comma 4, della legge regionale n. 4 del 2012 (Nuovo piano casa) — ha previsto che «entro il termine perentorio del 15 ottobre 2009 i comuni, con motivata deliberazione, possono individuare parti del proprio territorio nelle quali le disposizioni indicate nell'art. 6 non trovino applicazione, in ragione delle speciali peculiarità storiche, paesaggistico ambientali ed urbanistiche delle medesime, compresa l'eventuale salvaguardia delle cortine edilizie esistenti, nonché fornire prescrizioni circa le modalità di applicazione della presente legge con riferimento alla necessità di reperimento di spazi per parcheggi pertinenziali e a verde».

Ugualmente, la salvaguardia delle prerogative pianificatorie comunali è riscontrabile altresì nella normativa regionale in materia di recupero ai fini abitativi dei sottotetti esistenti — articoli 63-65 della legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005 — dove si prevede la possibilità per il comune di escludere dall'applicazione sul proprio territorio del regime ivi contemplato [art. 65 — Ambiti di esclusione — «1. Le disposizioni del presente capo non si applicano negli ambiti territoriali per i quali i comuni, con motivata deliberazione del consiglio comunale, ne abbiano disposta l'esclusione, in applicazione dell'art. 1, comma 7, della legge regionale 15 luglio 1996, n. 15 (Recupero ai fini abitativi dei sottotetti esistenti)].

*1-bis.* Fermo restando quanto disposto dal comma 1, i comuni, con motivata deliberazione, possono ulteriormente disporre l'esclusione di parti del territorio comunale, nonché di determinate tipologie di edifici o di intervento, dall'applicazione delle disposizioni del presente capo.

*1-ter.* Con il medesimo provvedimento di cui al comma *1-bis*, i comuni possono, altresì, individuare ambiti territoriali nei quali gli interventi di recupero ai fini abitativi dei sottotetti, se volti alla realizzazione di nuove unità immobiliari, sono, in ogni caso, subordinati all'obbligo di reperimento di spazi per parcheggi pertinenziali nella misura prevista dall'art. 64, comma 3.

*1-quater.* Le determinazioni assunte nelle deliberazioni comunali di cui ai commi 1, *1-bis* e *1-ter* hanno efficacia non inferiore a cinque anni e comunque fino all'approvazione dei PGT ai sensi dell'art. 26, commi 2 e 3. Il piano delle regole individua le parti del territorio comunale nonché le tipologie di edifici o di intervento escluse dall'applicazione delle disposizioni del presente capo.

*1-quinquies.* In sede di redazione del PGT, i volumi di sottotetto recuperati ai fini abitativi in applicazione della legge regionale n. 15/1996, ovvero delle disposizioni del presente capo, sono computati ai sensi dell'art. 10, comma 3, lettera b»].

Dai richiamati esempi emerge come, in alcuni frangenti, lo stesso legislatore regionale lombardo si è dimostrato rispettoso delle prerogative pianificatorie comunali, pur non rinunciando a disciplinare la materia del governo del territorio nell'esercizio delle proprie attribuzioni.

Diversamente, in presenza di prescrizioni di durata indefinita, in carenza di profili interlocutivi e nell'assolutezza, finanche contraddittoria con gli obiettivi posti in sede regionale, risultanti dalla disciplina contenuta nell'art. 40-*bis* della legge regionale n. 12 del 2005, non può ritenersi superato, «ai sensi del legittimo esercizio del principio di sussidiarietà verticale, il *test* di proporzionalità con riguardo all'adeguatezza e necessità della limitazione imposta all'autonomia comunale in merito a una funzione amministrativa che il legislatore statale ha individuato come connotato fondamentale dell'autonomia comunale» (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 179 del 16 luglio 2019, punto 12.7 del diritto).

11. L'art. 40-*bis* sembra porsi in contrasto anche con il principio espresso dall'art. 3-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, secondo il quale la riqualificazione di un determinato contesto può avvenire attraverso forme di compensazione incidenti sull'area interessata, tuttavia senza aumento della superficie coperta: al contrario l'art. 40-*bis* della legge regionale prevede un premio del 20% della superficie lorda, aumentabile fino al 25% al ricorrere di determinate condizioni. Sebbene l'art. 103, comma 1, della legge regionale n. 12 del 2005, abbia escluso una diretta applicazione nella Regione Lombardia della disciplina di dettaglio prevista, tra l'altro, dall'art. 3-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, comunque è stata fatta salva l'applicazione dei principi contenuti nella citata disposizione statale, al cui novero certamente appartiene il divieto di consentire un aumento della



superficie coperta in sede di riqualificazione di un immobile; deve ricomprendersi difatti tra i principi statali in materia di governo del territorio la previsione secondo la quale un incentivo per recuperare un bene non può spingersi fino al punto di compromettere la tutela di un altro bene, di almeno pari rango, qual è quello legato alla riduzione del consumo di suolo, peraltro fatto proprio dallo stesso legislatore regionale.

12. Infine, l'art. 40-*bis* della legge regionale n. 12 del 2005 appare in contrasto anche con i principi di uguaglianza e imparzialità dell'amministrazione discendenti dagli articoli 3 e 97 della Costituzione, visto che riconosce delle premialità per la riqualificazione di immobili abbandonati e degradati (anche) in favore di soggetti che non hanno provveduto a mantenerli in buono stato e che hanno favorito l'insorgere di situazioni di degrado e pericolo, a differenza dei proprietari diligenti che hanno fatto fronte agli oneri e ai doveri conseguenti al loro diritto di proprietà, ma che proprio per questo non possono beneficiare di alcun vantaggio in caso di intervento sul proprio immobile. La norma regionale, quindi, incentiva in maniera assolutamente discriminatoria e irragionevole situazioni di abbandono e di degrado, da cui discende la possibilità di ottenere premi volumetrici e norme urbanistiche ed edificatorie più favorevoli rispetto a quelle ordinarie.

13. In conclusione, il giudizio deve essere sospeso e gli atti vanno trasmessi alla Corte costituzionale in quanto risulta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 40-*bis* della legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005 (inserito dall'art. 4, comma 1, lettera *a*), legge regionale 26 novembre 2019, n. 18), recante «Disposizioni relative al patrimonio edilizio dismesso con criticità», per violazione degli articoli 3, 5, 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera *p*), terzo e sesto comma, e 118 della Costituzione, secondo quanto specificato in precedenza.

14. Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e sulle spese resta riservata alla decisione definitiva.

*P. Q. M.*

*Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), non definitivamente pronunciando:*

*a) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 40-bis della legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005 (inserito dall'art. 4, comma 1, lettera a), legge reg. 26 novembre 2019, n. 18), recante «Disposizioni relative al patrimonio edilizio dismesso con criticità», per violazione degli articoli 3, 5, 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), terzo e sesto comma, e 118 della Costituzione;*

*b) dispone la sospensione del presente giudizio;*

*c) ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*d) ordina che a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente della Giunta regionale della Lombardia e comunicata al Presidente del Consiglio regionale della Lombardia;*

*e) riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese.*

*Così deciso in Milano nella Camera di consiglio del 22 gennaio 2021, tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 25, del decreto-legge n. 137 del 2020, convertito in legge n. 176 del 2020, con l'intervento dei magistrati:*

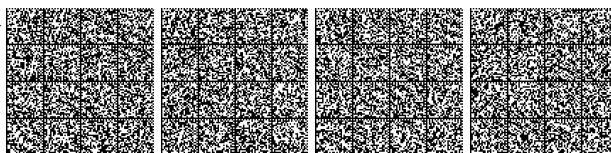
*Italo Caso, Presidente;*

*Antonio De Vita, consigliere, estensore;*

*Lorenzo Cordì, referendario.*

*Il Presidente: CASO*

*L'estensore: DE VITA*





## N. 48

*Ordinanza del 10 febbraio 2021 del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia sul ricorso proposto da C-Quadrat Asset Management France S.a.s. contro Comune di Milano e Regione Lombardia*

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lombardia - Disposizioni relative al patrimonio edilizio dismesso con criticità - Individuazione da parte dei Comuni degli immobili di qualsiasi destinazione d'uso, dismessi da oltre cinque anni, che causano criticità per gli aspetti ivi elencati - Prevista applicazione della disciplina anche agli immobili già individuati dai Comuni come degradati e abbandonati e a quelli per i quali il proprietario certifichi anche uno o più degli aspetti indicati nella normativa di riferimento - Riconoscimento di un incremento dei diritti edificatori pari al 20 per cento, con un premio eventuale di un ulteriore 5 per cento al ricorrere di determinati presupposti - Esenzione dall'eventuale obbligo di reperimento di aree per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale.**

- Legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), art. 40-*bis*, introdotto dall'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge regionale 26 novembre 2019, n. 18 ("Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali").

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LOMBARDIA

## SEZIONE SECONDA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 992 del 2020, proposto da C-Quadrat Asset Management France S.a.s., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Antonio Belvedere, Matteo Peverati e Maurizio Malomo ed elettivamente domiciliata presso lo studio degli stessi in Milano, piazza Eleonora Duse n. 3;

Contro il Comune di Milano, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Paola Cozzi, Antonello Mandarano, Alessandra Montagnani Amendolea, Anna Maria Pavin, Maria Lodovica Bognetti ed Elena Maria Ferradini ed elettivamente domiciliato in Milano, via della Guastalla n. 6, presso la sede dell'avvocatura comunale;

Nei confronti Regione Lombardia, in persona del Presidente *pro tempore*, non costituita in giudizio;

Per l'annullamento:

della deliberazione del Consiglio comunale di Milano 14 ottobre 2019, n. 34, avente ad oggetto «controdeduzioni alle osservazioni e approvazione definitiva del Nuovo documento di piano, della variante del Piano dei servizi, comprensivo del Piano per le attrezzature religiose, e della variante del Piano delle regole, costituenti il Piano di governo del territorio, ai sensi e per gli effetti dell'art. 13 della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 e successive modificazioni ed integrazioni», il cui avviso di approvazione è stato pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia - Serie «Avvisi e Concorsi» - n. 6 del 5 febbraio 2020, con specifico riferimento all'art. 11 delle Norme di attuazione del Piano delle regole;

di ogni atto o provvedimento presupposto, successivo o comunque connesso e, ove occorrer possa, della deliberazione del consiglio comunale n. 2 del 5 marzo 2019, avente per oggetto l'adozione di detta variante al P.G.T. del Comune di Milano;

e per il risarcimento del danno o per il riconoscimento di un indennizzo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Milano;

Vista l'ordinanza n. 927/2020 con cui è stata fissata l'udienza pubblica per la trattazione del merito del ricorso;

Visti tutti gli atti della causa;

Designato relatore il consigliere Antonio De Vita;

Tenutasi l'udienza in data 22 gennaio 2021 e uditi per le parti i difensori mediante collegamento da remoto in videoconferenza, ai sensi dell'art. 25 del decreto-legge n. 137 del 2020, convertito in legge n. 176 del 2020, come specificato nel verbale;



## F A T T O

1. Con il ricorso indicato in epigrafe, la società ricorrente ha impugnato la deliberazione del Consiglio comunale di Milano 14 ottobre 2019, n. 34, avente ad oggetto «controdeduzioni alle osservazioni e approvazione definitiva del Nuovo documento di piano, della variante del Piano dei servizi, comprensivo del Piano per le attrezzature religiose, e della variante del Piano delle regole, costituenti il Piano di governo del territorio, ai sensi e per gli effetti dell'art. 13 della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 e successive modificazioni ed integrazioni», con specifico riferimento all'art. 11 delle Norme di attuazione del Piano delle regole.

La ricorrente è proprietaria di un immobile situato nel Comune di Milano, in via Giacomo Medici del Vascello n. 14, avente destinazione urbanistica prevalentemente terziaria-direzionale, che è stato ricompreso tra gli «edifici abbandonati e degradati» dalla tavola R.10 del Piano delle regole (P.d.R.) del Piano di governo del territorio (P.G.T.) e assoggettato alla disciplina dell'art. 11 delle relative Norme di attuazione (N.d.A.).

Assumendo la lesività di tale disposizione, in quanto fortemente limitativa del diritto di proprietà sia per la previsione di un termine assai stringente per l'avvio dei lavori di recupero del fabbricato individuato come abbandonato e degradato, sia per le notevoli ripercussioni in caso di inadempienza, la ricorrente ne ha chiesto l'annullamento.

Con una prima censura è stato dedotto il difetto di istruttoria e di motivazione, in quanto l'immobile di proprietà della ricorrente, pur non risultando graficamente individuato tra quelli «abbandonati e degradati», sarebbe stato ricompreso nell'elenco dei fabbricati contenuto nella tavola R.10 del Piano delle regole, senza l'implicitazione di una congrua motivazione a supporto della scelta comunale.

Con la seconda censura è stata dedotta la violazione della normativa sul procedimento amministrativo, poiché la ricorrente non sarebbe stata coinvolta direttamente nello specifico procedimento culminato con l'inserimento del complesso immobiliare di sua proprietà tra gli «edifici abbandonati e degradati», come imposto invece dallo stesso art. 11 delle N.d.A. e dall'art. 40-*bis* della legge regionale n. 12 del 2005, non essendo surrogabile tale adempimento con la partecipazione avvenuta nel procedimento di formazione e approvazione dello strumento urbanistico.

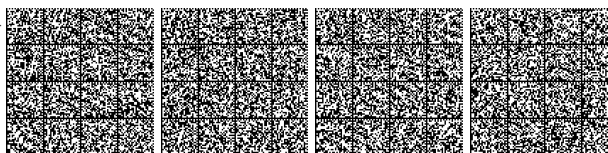
Con la terza censura è stata dedotta la violazione dell'art. 23 della Costituzione, poiché la disposizione impugnata non avrebbe alcun fondamento legale, non essendo attribuita al consiglio comunale alcuna competenza provvedimentale-sanzionatoria in ambito urbanistico-edilizio; difatti, soltanto il sindaco potrebbe adottare ordinanze contingibili e urgenti volte a risolvere «emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale», con particolare riferimento «all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana», mentre farebbe capo alla dirigenza, nell'ambito dell'attività, avente natura gestoria, di vigilanza urbanistico-edilizia nel territorio comunale, l'adozione degli ordinari provvedimenti repressivi.

Con la quarta doglianza la ricorrente ha dedotto l'illegittima introduzione di una fattispecie ablatoria non prevista dall'ordinamento, altresì effettuata in assenza dei presupposti procedurali e sostanziali per poterla porre in essere (mancato avviso di avvio del procedimento espropriativo, assenza della previa dichiarazione di pubblica utilità, mancata previsione di un indennizzo, ecc.).

Con il quinto motivo si è dedotto il difetto di istruttoria e di motivazione, in quanto non sarebbe stata dimostrata la situazione di degrado dell'immobile di proprietà della ricorrente, né l'insalubrità o il pericolo per la sicurezza urbana dello stesso, e nemmeno sarebbe rinvenibile negli atti impugnati una congrua motivazione a supporto della scelta comunale.

Con il sesto motivo la ricorrente ha eccepito l'incongruità, in quanto eccessivamente ristretto, del termine di diciotto mesi dalla prima individuazione dell'immobile abbandonato e degradato per avviare i lavori di recupero dello stesso, unitamente all'illogicità della previsione che assegna all'amministrazione comunale il potere di procedere d'ufficio alla demolizione forzata in caso di mancato inizio dei lavori entro il predetto termine, oppure di rilasciare, insindacabilmente, il titolo abilitativo per l'effettuazione di interventi di risanamento conservativo.

Con il settimo motivo di ricorso la ricorrente ha dedotto la violazione dell'art. 40-*bis* della legge regionale n. 12 del 2005, introdotto con la legge regionale n. 18 del 2019, in quanto l'art. 11 delle N.d.A. del P.d.R. si porrebbe in contrasto con tale disposizione regionale (sovraordinata) sopravvenuta (i) che fissa in tre anni il termine entro cui presentare richiesta del titolo edilizio per avviare i lavori di ripristino dell'immobile degradato, (ii) che riconosce un incremento dei diritti edificatori pari al 20%, con un premio eventuale di un ulteriore 5% al ricorrere di determinati presupposti, e (iii) che esenta, di regola, dall'eventuale obbligo di reperimento di aree per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale.



Con l'ultimo motivo di ricorso sono state dedotte l'irragionevolezza e la contraddittorietà del divieto di modificare la destinazione d'uso in presenza di interventi di conservazione degli edifici esistenti (consentiti fino al risanamento conservativo), sebbene l'art. 8 delle N.d.A. del Piano delle regole stabilisca che «il mutamento di destinazione d'uso senza opere edilizie è sempre ammesso» e l'art. 51, comma 1 della legge regionale n. 12 del 2005, ammetta in maniera molto ampia la modifica della destinazione d'uso nell'ambito del tessuto urbanizzato.

Si è costituito in giudizio il Comune di Milano, che ha chiesto il rigetto del ricorso; con separata memoria, la difesa comunale ha controdedotto alle censure proposte dalla ricorrente e, in via subordinata, ha eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 40-bis della legge regionale n. 12 del 2005 per violazione degli artt. 3, 5, 97, 117, secondo comma, lettera p), 117, primo e terzo comma, 118, primo e secondo comma della Costituzione, ritenendo: *i*) violata la competenza esclusiva statale sulle funzioni fondamentali dei comuni; *ii*) usurpata la funzione pianificatoria comunale in materia urbanistica; *iii*) violato l'art. 3-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, quale normativa di principio in materia di governo del territorio; *iv*) lesi i principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa e di ragionevolezza.

Con l'ordinanza n. 927/2020, è stata fissata l'udienza pubblica per la trattazione del merito del ricorso.

In prossimità dell'udienza di merito, i difensori delle parti hanno depositato memorie e documentazione a sostegno delle rispettive posizioni.

All'udienza del 22 gennaio 2021, uditi i difensori delle parti mediante collegamento da remoto in videoconferenza, ai sensi dell'art. 25 del decreto-legge n. 137 del 2020, convertito in legge n. 176 del 2020, la causa è stata trattenuta in decisione.

## D I R I T T O

1. In via preliminare, deve essere modificato l'ordine di trattazione dei motivi di ricorso, poiché la settima censura, in ragione del suo carattere assorbente, deve essere trattata prioritariamente rispetto alle altre: infatti, laddove si dovesse giungere alla conclusione che l'art. 40-bis della legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005 (inserito dall'art. 4, comma 1, lettera a), legge regionale 26 novembre 2019, n. 18) abbia l'identico perimetro applicativo dell'art. 11 delle N.d.A. del P.d.R., quest'ultima disposizione dovrebbe essere annullata, poiché, in ossequio al principio di gerarchia delle fonti normative, una disposizione di natura regolamentare, qual è una norma del Piano delle regole (*cf.*, Consiglio di Stato, V, 16 aprile 2013, n. 2094; Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, Milano, II, 22 maggio 2020, n. 914), non può porsi in contrasto con una prescrizione contenuta in una legge primaria (regionale, nella specie); l'annullamento del richiamato art. 11 delle N.d.A. comunali, costituendo la «più radicale illegittimità» dedotta (Consiglio di Stato, Ad. plen., 27 aprile 2015, n. 5), soddisferebbe pienamente l'interesse della ricorrente e renderebbe del tutto superfluo l'esame delle ulteriori censure contenute nel ricorso.

2. Tuttavia, proprio con riguardo al settimo motivo di ricorso, la difesa comunale, dapprima, ha sostenuto la tesi della perfetta compatibilità dell'art. 11 delle N.d.A. con l'art. 40-bis della legge regionale n. 12 del 2005, sulla scorta di un tentativo di interpretazione della disposizione di legge in senso costituzionalmente conforme, e successivamente, in via subordinata, ne ha eccepito l'incostituzionalità per contrasto con vari precetti costituzionali, chiedendo a questo collegio di rimettere la questione all'esame della Corte costituzionale.

3. Osserva il collegio come la tesi svolta in via principale dal comune non possa condividersi. Le due regolamentazioni si riferiscono, infatti, alla medesima fattispecie dettando una disciplina in tema di immobili abbandonati e degradati e, in particolare, regole volte ad incentivare il recupero di tali immobili. Di conseguenza, sussiste una sovrapposizione tra le due discipline che conferisce alla norma regionale il ruolo di parametro di legittimità della norma regolamentare dettata dal Comune di Milano.

Inoltre, l'impossibilità di procedere ad una interpretazione dell'art. 40-bis della legge regionale n. 12 del 2005, in modo da salvaguardare anche il disposto di cui all'art. 11 delle N.d.A. comunali risulta evidente, emergendo l'inconciliabilità delle richiamate disposizioni già da un semplice esame testuale delle stesse, poiché viene regolamentata, in maniera divergente oltre che contrastante, la medesima fattispecie, ossia la disciplina da riservare agli immobili abbandonati e degradati; difatti, (i) secondo il citato art. 11 delle N.d.A., l'arco temporale per l'avvio dei lavori di recupero degli immobili «abbandonati e degradati» è di diciotto mesi dalla loro prima individuazione, a prescindere dal momento in cui si è ottenuto il titolo abilitativo, mentre il comma 4 dell'art. 40-bis della legge regionale n. 12 del 2005, fissa in tre anni il termine entro cui presentare la richiesta di rilascio del titolo edilizio o gli atti equipollenti (S.c.i.a. o C.i.l.a.) oppure «l'istanza preliminare funzionale all'ottenimento dei medesimi titoli edilizi» per procedere al recupero; (ii)



l'art. 11 delle N.d.A. non riconosce alcun incremento dei diritti edificatori, ma al massimo consente l'integrale conservazione dell'immobile o della superficie lorda (SL) esistente, mentre l'art. 40-bis, commi 5 e 6 della legge regionale attribuisce, nella fase di recupero dell'immobile, un incremento pari al 20% dei diritti edificatori o, se maggiore, della superficie lorda esistente, cui si può aggiungere un incremento di un ulteriore 5%; (iii) l'art. 11 delle N.d.A., in caso di mancato tempestivo adeguamento o di demolizione d'ufficio, attribuisce l'Indice di edificabilità territoriale unico pari a 0,35 mq/mq, mentre l'art. 40-bis, commi 8 e 9, della legge regionale riconosce la superficie lorda esistente fino all'indice di edificabilità previsto dallo strumento urbanistico; (iv) l'art. 40-bis, comma 5 della legge regionale prevede l'esenzione, di regola, dall'eventuale obbligo di reperimento di aree per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, mentre nulla è previsto dall'art. 11 delle N.d.A.

In conseguenza dell'evidenziato contrasto e della correlata recessività della normativa pianificatoria comunale rispetto a quanto stabilito dalla legge regionale, deve essere esaminata la questione, eccepita in via subordinata dalla difesa comunale, di legittimità costituzionale dell'art. 40-bis della legge regionale n. 12 del 2005: l'eventuale declaratoria di incostituzionalità della norma regionale farebbe salva la disciplina contenuta nell'art. 11 delle N.d.A., la cui applicabilità alla fattispecie oggetto di scrutinio imporrebbe l'esame delle restanti censure di ricorso, su cui indubbiamente permarrebbe l'interesse della ricorrente; in caso contrario, ossia di mancato accoglimento della questione di costituzionalità, dovrebbe pronunciarsi l'annullamento dell'art. 11 delle N.d.A., in ragione della riconducibilità della fattispecie oggetto di scrutinio allo spettro di applicazione dell'art. 40-bis della legge regionale n. 12 del 2005.

4. In ossequio al disposto di cui all'art. 23, secondo comma della legge n. 87 del 1953, è indispensabile procedere alla verifica della rilevanza della questione di costituzionalità nel presente giudizio e della sua non manifesta infondatezza.

5. Quanto alla rilevanza della questione, come già evidenziato al precedente punto 3, si osserva che l'art. 40-bis della legge regionale n. 12 del 2005, ha ad oggetto la disciplina da applicare agli immobili abbandonati e degradati (nella cui categoria è ricompreso quello della ricorrente) e si sovrappone, determinandone in astratto l'invalidità, alla regolamentazione comunale contenuta nell'art. 11 delle N.d.A. del P.d.R. È già stato sottolineato come la (eventuale) declaratoria di incostituzionalità dell'art. 40-bis della legge regionale n. 12 del 2005, determinerebbe l'applicazione alla fattispecie oggetto di esame dell'art. 11 delle N.d.A. del P.d.R.; a tal punto lo scrutinio di questo tribunale si concentrerebbe sul citato art. 11 e dal suo esito dipenderebbero l'accoglimento o la reiezione, totali o parziali, del gravame.

La rilevanza della questione di costituzionalità tuttavia trascende le conseguenze dirette che l'art. 40-bis della legge regionale produce sull'art. 11 delle N.d.A. Difatti, in seguito all'eventuale declaratoria di incostituzionalità del citato art. 40-bis, non può escludersi che si possa comunque procedere all'annullamento dell'art. 11 delle N.d.A. comunali in ragione della fondatezza, anche parziale, dei restanti motivi di ricorso; appare nondimeno evidente che un tale annullamento produrrebbe effetti sensibilmente diversi rispetto a quelli che scaturirebbero dalla permanente vigenza dell'art. 40-bis della legge regionale n. 12 del 2005. In tale ultimo frangente, agli immobili abbandonati e degradati — compreso quello della ricorrente — si applicherebbero le regole contenute nella disposizione regionale, mentre, in caso di declaratoria di incostituzionalità dell'art. 40-bis, l'annullamento dell'art. 11 delle N.d.A. determinerebbe l'applicazione agli immobili fatiscenti dei principi generali afferenti alla materia edilizia ed urbanistica, riconoscendo ai titolari dei diritti sugli immobili abbandonati e degradati la facoltà di scegliere se procedere o meno alla loro riqualificazione e con le tempistiche e le modalità ritenute più opportune dai predetti soggetti.

Anche nella prospettiva comunale, l'ipotesi di annullamento dell'art. 11 delle N.d.A. per violazione dell'art. 40-bis della legge regionale — ove non dichiarato incostituzionale — non lascerebbe all'ente locale alcuno spazio per intervenire con un proprio regolamento sulla materia, se non per aspetti del tutto marginali e secondari, vista la completezza e la sostanziale autoapplicabilità della richiamata previsione regionale («Le disposizioni di cui al presente articolo, decorsi i termini della deliberazione di cui sopra, si applicano anche agli immobili non individuati dalla medesima, per i quali il proprietario, con perizia asseverata giurata, certifi chi oltre alla cessazione dell'attività, documentata anche mediante dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà a cura della proprietà o del legale rappresentante, anche uno o più degli aspetti sopra elencati, mediante prova documentale e/o fotografica»: comma 1 dell'art. 40-bis); di contro, l'eventuale declaratoria di incostituzionalità dell'art. 40-bis della legge regionale lascerebbe intatto il potere comunale di intervenire per disciplinare *ex novo* la materia, anche laddove fosse integralmente annullato da questo tribunale l'art. 11 delle N.d.A.; in tal modo verrebbe, comunque, pienamente salvaguardata la potestà pianificatoria comunale.

Da tanto discende la rilevanza nel presente giudizio della questione di costituzionalità dell'art. 40-bis della legge regionale n. 12 del 2005, poiché anche in seguito alla declaratoria di illegittimità costituzionale della citata norma potrebbe determinarsi l'annullamento dell'art. 11 delle N.d.A. del P.d.R., sebbene con conseguenze molto differenti, per entrambe le parti del giudizio, rispetto a quelle scaturenti in caso di permanente vigenza dell'art. 40-bis della legge regionale n. 12 del 2005.



6. A questo punto è necessario procedere alla verifica della non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, che nella specie appare certamente sussistente.

L'art. 11 delle Norme di attuazione (N.d.A.) del P.d.R. ai primi tre commi stabilisce che «1. Il recupero di edifici abbandonati e degradati, che comportano pericolo per la salute e la sicurezza urbana, situazioni di degrado ambientale e sociale, costituisce attività di pubblica utilità ed interesse generale, perseguibile secondo le modalità di cui al presente articolo.

2. Le disposizioni del presente articolo si applicano a tutte le aree e gli edifici, indipendentemente dalla destinazione funzionale, individuati nella tavola R.10, aggiornata con determina dirigenziale, con periodicità annuale, previa comunicazione di avvio del procedimento nei confronti degli interessati. Si considerano abbandonati gli edifici dismessi da più di un anno, che determinano pericolo per la sicurezza o per la salubrità o l'incolumità pubblica o disagio per il decoro e la qualità urbana o in presenza di amianto o di altri pericoli chimici per la salute. L'individuazione degli immobili di cui al presente comma sarà comunicata periodicamente alla prefettura e alla questura.

3. Alla proprietà degli edifici abbandonati e degradati così come individuati dalla tavola R.10, fatti salvi eventuali procedimenti in corso ad esito favorevole, è data facoltà di presentare proposta di piano attuativo o idoneo titolo abilitativo finalizzato al recupero dell'immobile; i lavori dovranno essere avviati entro diciotto mesi dalla loro prima individuazione. In alternativa è fatto obbligo di procedere con la demolizione del manufatto:

a) in caso di demolizione dell'edificio esistente su iniziativa della proprietà è riconosciuta integralmente la SL esistente. I diritti edificatori saranno annotati nel Registro delle cessioni dei diritti edificatori, con possibilità di utilizzo in loco o in altre pertinenze dirette per mezzo di perequazione, secondo la normativa vigente;

b) in caso di mancata demolizione dell'edificio esistente da parte della proprietà, fatto salvo l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del comune finalizzati alla demolizione, è riconosciuto l'Indice di edificabilità territoriale unico pari a 0,35 mq/mq.

Le relative spese sostenute da parte dell'amministrazione dovranno essere rimborsate dalla proprietà o dai titolari di diritti su tali beni. Se non rimborsate tali spese saranno rimosse coattivamente secondo normativa vigente.

Di quanto sopra verrà inviata comunicazione alla proprietà, alla prefettura e alla questura.

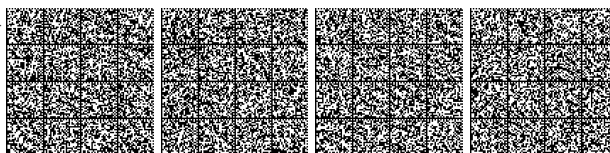
In caso di mancata demolizione sono ammessi esclusivamente interventi di conservazione degli edifici esistenti fino al risanamento conservativo senza modifica della destinazione d'uso».

L'art. 40-*bis* della legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005 (inserito dall'art. 4, comma 1, lettera a), legge regionale 26 novembre 2019, n. 18) stabilisce: «1. I comuni, con deliberazione consiliare, anche sulla base di segnalazioni motivate e documentate, individuano entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge regionale, recante "Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali" gli immobili di qualsiasi destinazione d'uso, dismessi da oltre cinque anni, che causano criticità per uno o più dei seguenti aspetti: salute, sicurezza idraulica, problemi strutturali che ne pregiudicano la sicurezza, inquinamento, degrado ambientale e urbanistico-edilizio. La disciplina del presente articolo si applica, anche senza la deliberazione di cui sopra, agli immobili già individuati dai comuni come degradati e abbandonati. Le disposizioni di cui al presente articolo, decorsi i termini della deliberazione di cui sopra, si applicano anche agli immobili non individuati dalla medesima, per i quali il proprietario, con perizia asseverata giurata, certifichi oltre alla cessazione dell'attività, documentata anche mediante dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà a cura della proprietà o del legale rappresentante, anche uno o più degli aspetti sopra elencati, mediante prova documentale e/o fotografica. I comuni aventi popolazione inferiore a ventimila abitanti, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge regionale, recante "Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali", mediante deliberazione del consiglio comunale possono individuare gli ambiti del proprio territorio ai quali non si applicano le disposizioni di cui ai commi 5 e 10 del presente articolo, in relazione a motivate ragioni di tutela paesaggistica.

2. I comuni, prima delle deliberazioni di cui al comma 1, da aggiornare annualmente, notificano ai sensi del codice di procedura civile ai proprietari degli immobili dismessi e che causano criticità le ragioni dell'individuazione, di modo che questi, entro trenta giorni dal ricevimento di detta comunicazione, possano dimostrare, mediante prove documentali, l'assenza dei presupposti per l'inserimento.

3. Le disposizioni del presente articolo non si applicano in ogni caso:

a) agli immobili eseguiti in assenza di titolo abilitativo o in totale difformità rispetto allo stesso titolo, a esclusione di quelli per i quali siano stati rilasciati titoli edilizi in sanatoria;



b) agli immobili situati in aree soggette a vincoli di inedificabilità assoluta.

4. La richiesta di piano attuativo, la richiesta di permesso di costruire, la segnalazione certificata di inizio attività, la comunicazione di inizio lavori asseverata o l'istanza di istruttoria preliminare funzionale all'ottenimento dei medesimi titoli edilizi devono essere presentati entro tre anni dalla notifica di cui al comma 2. La deliberazione di cui al comma 1 attesta l'interesse pubblico al recupero dell'immobile individuato, anche ai fini del perfezionamento dell'eventuale procedimento di deroga ai sensi dell'art. 40.

5. Gli interventi sugli immobili di cui al comma 1 usufruiscono di un incremento del 20% dei diritti edificatori derivanti dall'applicazione dell'indice di edificabilità massimo previsto o, se maggiore di quest'ultimo, della superficie lorda esistente e sono inoltre esentati dall'eventuale obbligo di reperimento di aree per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, a eccezione di quelle aree da reperire all'interno dei comparti edificatori o degli immobili oggetto del presente articolo, già puntualmente individuate all'interno degli strumenti urbanistici e da quelle dovute ai sensi della pianificazione territoriale sovraordinata. A tali interventi non si applicano gli incrementi dei diritti edificatori di cui all'art. 11, comma 5. Nei casi di demolizione l'incremento dei diritti edificatori del 20% si applica per un periodo massimo di dieci anni dalla data di individuazione dell'immobile quale dismesso.

6. È riconosciuto un ulteriore incremento dell'indice di edificabilità massimo previsto dal P.G.T. o rispetto alla superficie lorda (SL) esistente del 5% per interventi che assicurino una superficie deimpermeabilizzata e destinata a verde non inferiore all'incremento di SL realizzato, nonché per interventi che conseguano una diminuzione dell'impronta al suolo pari ad almeno il 10%. A tal fine possono essere utilizzate anche le superfici situate al di fuori del lotto di intervento, nonché quelle destinate a giardino pensile, così come regolamentate dalla norma UNI n. 11235/2007.

7. Se il proprietario non provvede entro il termine di cui al comma 4, non può più accedere ai benefici di cui ai commi 5 e 6 e il comune lo invita a presentare una proposta di riutilizzo, assegnando un termine da definire in ragione della complessità della situazione riscontrata, e comunque non inferiore a mesi quattro e non superiore a mesi dodici.

8. Decorso il termine di cui al comma 7 senza presentazione delle richieste o dei titoli di cui al comma 4, il comune ingiunge al proprietario la demolizione dell'edificio o degli edifici interessati o, in alternativa, i necessari interventi di recupero e/o messa in sicurezza degli immobili, da effettuarsi entro un anno. La demolizione effettuata dalla proprietà determina il diritto ad un quantitativo di diritti edificatori pari alla superficie lorda dell'edificio demolito fino all'indice di edificabilità previsto per l'area. I diritti edificatori generati dalla demolizione edilizia possono sempre essere perquati e confluiscono nel Registro delle cessioni dei diritti edificatori di cui all'art. 11, comma 4.

9. Decorso infruttuosamente il termine di cui al comma 8, il comune provvede in via sostitutiva, con obbligo di rimborso delle relative spese a carico della proprietà, cui è riconosciuta la SL esistente fino all'indice di edificabilità previsto dallo strumento urbanistico.

10. Tutti gli interventi di rigenerazione degli immobili di cui al presente articolo sono realizzati in deroga alle norme quantitative, morfologiche, sulle tipologie di intervento, sulle distanze previste dagli strumenti urbanistici comunali vigenti e adottati e ai regolamenti edilizi, fatte salve le norme statali e quelle sui requisiti igienico-sanitari.

11. Per gli immobili di proprietà degli enti pubblici, si applicano le disposizioni di cui ai commi 5 e 6 a condizione che, entro tre anni dalla individuazione di cui al comma 1, gli enti proprietari approvino il progetto di rigenerazione ovvero avviino le procedure per la messa all'asta, l'alienazione o il conferimento a un Fondo.

11-bis. Gli interventi di cui al presente articolo riguardanti il patrimonio edilizio soggetto a tutela culturale e paesaggistica sono attivati previo coinvolgimento del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo e nel rispetto delle prescrizioni di tutela previste dal Piano paesaggistico regionale ai sensi del decreto legislativo n. 42/2004» (comma aggiunto dall'art. 13, comma 1, lettera b), legge regionale 9 giugno 2020, n. 13).

Tale disposizione regionale si rivela sostanzialmente completa ed esaustiva con riguardo al trattamento giuridico da riservare agli immobili abbandonati e degradati, residuando in capo ai comuni compiti meramente attuativi ed esecutivi, con una parziale eccezione per i comuni aventi popolazione inferiore a ventimila abitanti, i quali, per motivate ragioni di tutela paesaggistica, possono individuare gli ambiti del proprio territorio a cui non si applica, in caso di riqualificazione, l'incremento del 20% dei diritti edificatori e in relazione ai quali non si può derogare alle norme quantitative, morfologiche, sulle tipologie di intervento e sulle distanze.

7. L'applicazione della disposizione regionale oggetto di scrutinio comprime in maniera eccessiva — con violazione degli artt. 5, 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), terzo e sesto comma, e 118 della Costituzione — la potestà pianificatoria comunale, in particolare dei comuni che hanno più di ventimila abitanti (come il Comune di Milano), non consentendo a siffatti enti alcun intervento correttivo o derogatorio in grado di valorizzare, oltre alla propria autonomia pianificatoria, anche le peculiarità dei singoli territori di cui i comuni sono la più immediata e diretta espressione.



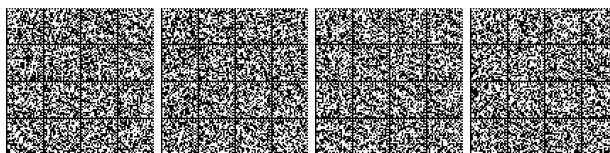
La normativa regionale risulta particolarmente analitica sia nell'individuazione dei presupposti di operatività che nel procedimento da seguire e non si presta ad interpretazioni che salvaguardino il potere di pianificazione comunale e l'interesse ad un assetto ordinato del territorio che tale pianificazione mira a realizzare. La formulazione letterale della previsione e la puntuale regolamentazione dettata comportano, dunque, il fallimento in radice di ogni tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme atteso che la normativa non lascia spazi per poter «adeguare» in via interpretativa il dettato di legge alle superiori previsioni costituzionali (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 218 del 10 ottobre 2020, punto 2.2 del diritto, che richiama le sentenze n. 204 e n. 95 del 2016).

Infatti, il legislatore regionale ha imposto, a regime, una disciplina urbanistico-edilizia in ordine al recupero degli immobili fatiscenti ingiustificatamente rigida e uniforme, operante a prescindere dalle decisioni comunali e in grado di produrre un impatto sulla pianificazione locale molto incisivo e potenzialmente idoneo a stravolgere l'assetto del territorio, o di parti importanti dello stesso, in maniera del tutto dissonante rispetto a quanto stabilito nello strumento urbanistico generale. A ben vedere, pur essendo rimessa ordinariamente al consiglio comunale l'individuazione degli immobili abbandonati e degradati, è comunque consentito al proprietario di un immobile versante nelle predette condizioni, indipendentemente dall'inserimento dello stesso nell'elenco formato dal comune, di certificare con perizia asseverata giurata, oltre alla cessazione dell'attività, anche la sussistenza dei presupposti per beneficiare del regime di favore di cui all'art. 40-*bis*. Il comune quindi non ha la facoltà di selezionare, discrezionalmente, gli immobili da recuperare, in quanto l'applicazione della norma regionale, in presenza dei richiesti presupposti fattuali, ossia di immobili abbandonati e degradati, può avvenire anche su impulso del proprietario del manufatto. L'assoluta incertezza in ordine all'impatto sul territorio di una tale previsione, sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo, impedisce al comune una coerente programmazione in ambito urbanistico, rendendola in alcune parti, anche importanti, del tutto ineffettiva e ultronea.

Tuttavia pure nel caso in cui il comune abbia già individuato gli immobili da recuperare — come nella fattispecie oggetto del presente contenzioso — si deve segnalare che il riconoscimento generalizzato e automatico di un indice edificatorio premiale di rilevante portata (da un minimo del 20% ad un massimo del 25%), accompagnato dall'esenzione dall'eventuale obbligo di reperimento degli *standard*, assume ugualmente un rilievo significativo sia in quanto la norma regionale si applica anche agli immobili già individuati come abbandonati e degradati dal comune prima della sua entrata in vigore, sia perché gli interventi di recupero vengono ritenuti ininfluenti ai fini della quantificazione del carico urbanistico, senza alcuna considerazione per ciò che ne consegue.

L'applicazione dell'art. 40-*bis* anche agli immobili già individuati come abbandonati e degradati dal comune prima della sua entrata in vigore — oltre che a quelli segnalati dai privati interessati — rappresenta una violazione della potestà pianificatoria comunale poiché impone, in via non temporanea, un regime urbanistico-edilizio che prescinde — o addirittura si discosta — dalle scelte comunali sottese all'individuazione degli immobili fatiscenti o alla loro non inclusione nell'elenco. Venendo al caso di specie, il Comune di Milano ha ricompreso l'immobile della ricorrente nell'elenco di quelli abbandonati e degradati (allegato 3 del comune) con l'obiettivo di consentirne il recupero a condizioni — indicate nell'art. 11 delle N.d.A. — e con un impatto sensibilmente diversi rispetto a quelli previsti nell'art. 40-*bis*. La legge regionale si sovrappone, tuttavia, alla decisione comunale perseguendo obiettivi ulteriori e, in parte, confliggenti con quelli dell'ente territoriale.

8. La lesione della potestà pianificatoria comunale appare evidente e soprattutto il sacrificio delle prerogative comunali così determinatosi risulta non proporzionato, con violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, all'obiettivo perseguito dalla legge regionale, pur meritorio nelle sue finalità, di favorire il recupero degli immobili abbandonati e degradati. L'applicazione dell'art. 40-*bis* anche agli immobili fatiscenti individuati prima della sua introduzione — come pure a quelli segnalati direttamente dai privati — stravolge la pianificazione territoriale del comune, il quale aveva elaborato e introdotto un regime speciale per il recupero dei citati immobili, proprio tenendo in considerazione l'impatto degli interventi di riqualificazione sul tessuto urbano esistente. Difatti, un conto è riqualificare un immobile, conservandone la medesima consistenza (oppure demolirlo, consentendo il recupero della sola superficie lorda esistente: art. 11 delle N.d.A.), un altro conto è riconoscere a titolo di beneficio un indice edificatorio aggiuntivo, oscillante tra il 20% e il 25%, cui si accompagna l'esenzione dall'eventuale obbligo di reperimento degli *standard*. Tale ultima disciplina determina un considerevole impatto sull'assetto pianificatorio in relazione a molteplici aspetti: l'aumento del peso insediativo dell'immobile recuperato non risulta bilanciato dal contestuale reperimento degli *standard* urbanistici e dalla realizzazione delle opere di urbanizzazione, cui consegue altresì il mancato rispetto dell'indice edificatorio comunale e delle prescrizioni regionali sulla riduzione del consumo di suolo. L'art. 40-*bis*, comma 5, esonera, seppure con alcune eccezioni, dall'obbligo di individuare aree per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, non garantendo un corretto rapporto tra il carico urbanistico gravante sulla zona interessata dall'intervento di riqualificazione e le corrispondenti dotazioni pubbliche, disattendendo in tal modo i principi che presiedono ad una corretta attività pianificatoria. Ciò risulta in violazione anche della normativa statale (decreto ministeriale n. 1444 del 1968) che si pone quale principio in materia di governo del territorio (art. 117, terzo comma della Costituzione), in relazione al livello minimo di *standard* che devono essere garantiti sul territorio comunale.

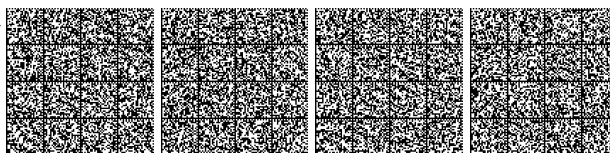


9. La norma appare altresì irragionevole — con violazione dell'art. 3 della Costituzione, sotto altro profilo — nella parte in cui non si rapporta ai principi contenuti in altre norme della stessa legge regionale n. 12 del 2005 (in specie quelli riferiti alla riduzione del consumo di suolo: *cf.* art. 1, comma 3-*bis*, e art. 19, comma 2, lettera b-*bis*) e della legge regionale n. 31 del 2014 («Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e la riqualificazione del suolo degradato»), poiché la riduzione del consumo di suolo rappresenta un obiettivo prioritario e qualificante della pianificazione territoriale regionale, orientata ad un modello di sviluppo territoriale sostenibile (proprio con riferimento alla Regione Lombardia, *cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 179 del 16 luglio 2019, punto 12.1 del diritto); sebbene l'attività di riqualificazione e recupero di immobili abbandonati e degradati rientri nell'attività di rigenerazione urbana, la stessa non può porsi come indifferente rispetto agli obiettivi di limitazione del consumo del suolo libero, che altrimenti risulterebbero del tutto recesivi rispetto a quelli di recupero del patrimonio edilizio esistente dismesso e non utilizzabile. Il mancato bilanciamento e temperamento tra i due obiettivi rende irragionevole e contraddittoria la normativa regionale sulla riqualificazione degli immobili degradati dismessi. La Corte costituzionale ha già avuto modo di evidenziare, con riguardo all'art. 5, comma 4 della citata legge regionale n. 31 del 2014 (contenente, in origine, un divieto di *ius variandi* in relazione ai contenuti edificatori del documento di piano per un tempo indefinito), una intrinseca contraddittorietà nella «rigidità insita nella norma censurata (...) tale da incidere in modo non proporzionato sull'autonomia dell'ente locale, non solo perché impedisce la rivalutazione delle esigenze urbanistiche in precedenza espresse (...), ma soprattutto perché, al tempo stesso, la preclude quando questa sia rivolta alla protezione degli stessi interessi generali sottostanti alle finalità di fondo della legge regionale e quindi coerenti con queste» (Corte costituzionale, sentenza n. 179 del 16 luglio 2019, punto 12.6 del diritto).

10. Inoltre viene lesa anche la funzione amministrativa comunale in ambito urbanistico, in quanto l'art. 40-*bis*, quale norma che opera a regime, contiene una disciplina puntuale e specifica con riguardo agli interventi di recupero del patrimonio edilizio dismesso presenti nel territorio comunale, che non lascia alcuno spazio di intervento significativo all'attività pianificatoria comunale, pure qualificata quale funzione fondamentale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *p*) della Costituzione; difatti, la previsione di premi volumetrici in misura fissa e prestabilita, accompagnata da ulteriori importanti deroghe alla disciplina urbanistica-edilizia, quali l'esonero dall'obbligo di conferimento dello *standard* e dal rispetto delle norme quantitative, morfologiche, sulle tipologie di intervento e delle distanze previste dallo strumento urbanistico locale, non soltanto impedisce al comune qualsiasi possibilità di autonoma scelta in sede di pianificazione generale, ma è potenzialmente idonea a stravolgerla in ampi settori, alterando i rapporti tra il carico urbanistico e le dotazioni pubbliche e private. Ciò assume un maggiore rilievo in un Comune, quale è Milano, in cui è stato introdotto il principio dell'indifferenza funzionale, ossia una libertà di scelta delle funzioni da insediare in tutti i tessuti urbani senza alcuna esclusione e senza una distinzione ed un rapporto percentuale predefinito.

Tali considerazioni trovano riscontro anche nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha ricordato come «nell'attuazione del nuovo titolo V della Costituzione, il punto di sintesi è stato fissato dal legislatore statale tramite la disposizione per cui “sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *p*) della Costituzione: [...] *d*) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale”, ma “[f]erme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'art. 117, commi terzo e quarto della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'art. 118 della Costituzione” (art. 14, comma 27 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, come sostituito dall'art. 19, comma 1, lettera *a*) del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante “Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario”, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135). Il “sistema della pianificazione”, che assegna in modo preminente ai comuni, quali enti locali più vicini al territorio, la valutazione generale degli interessi coinvolti nell'attività urbanistica ed edilizia, non assurge, dunque, a principio così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale — fonte normativa primaria, sovraordinata agli strumenti urbanistici locali — di prevedere interventi in deroga [che tuttavia devono essere] quantitativamente, qualitativamente e temporalmente circoscritti (sentenze n. 245 del 2018 e n. 46 del 2014)» (Corte costituzionale, sentenza n. 119 del 23 giugno 2020, punto 7.1 del diritto).

Quindi, sebbene non possa escludersi a priori e in via astratta la legittimità dell'intervento del legislatore regionale, è necessario che quest'ultimo persegua esigenze generali che possano ragionevolmente giustificare disposizioni limitative delle funzioni già assegnate agli enti locali, anche nel rispetto del principio di sussidiarietà verticale, sancito nell'art. 118 della Costituzione: «si deve verificare nell'ambito della funzione pianificatoria riconosciuta come funzione fondamentale dei comuni, “quanto la legge regionale toglie all'autonomia comunale e quanto di questa residua, in nome di quali interessi sovracomunali attua questa sottrazione, quali compensazioni procedurali essa prevede e per quale periodo temporale la dispone”, inteso che “[i]l giudizio di proporzionalità deve perciò svolgersi, dapprima, in astratto sulla legittimità dello scopo perseguito dal legislatore regionale e quindi in concreto con riguardo alla necessità, alla adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi coinvolti” (sentenza n. 179 del 2019). Proprio tale giudizio, così dinamicamente inteso,





consente di verificare se, per effetto di una normativa regionale rientrante nella materia del governo del territorio, come quella *sub iudice*, non venga menomato il nucleo delle funzioni fondamentali attribuite ai comuni all'interno del "sistema della pianificazione", così da salvaguardarne la portata anche rispetto al principio autonomistico ricavabile dall'art. 5 della Costituzione» (Corte costituzionale, sentenza n. 119 del 23 giugno 2020, punto 7.1 del diritto).

Nella specie, nessuna «riserva di tutela» è stata riconosciuta al comune, consentendogli di sottrarsi, per *an* o per *quomodo*, all'applicazione della normativa derogatoria oggetto di scrutinio, e neppure è stato previsto il ricorso ad una fase di cooperazione finalizzata al coordinamento degli strumenti di pianificazione incidenti sul governo del territorio. In tal senso appare pertinente il riferimento al precedente della Corte costituzionale sulla legge regionale del Veneto relativa al Piano casa, in cui si è affermato «che, nel consentire interventi in deroga agli strumenti urbanistici o ai regolamenti locali, il legislatore regionale veneto, in attuazione dell'intesa sancita tra Stato, regioni ed enti locali in sede di Conferenza unificata il 1° aprile 2009, ha compiuto una ponderazione degli interessi pubblici coinvolti, attraverso sia la limitazione dell'entità degli interventi ammessi, sia l'esclusione di alcune componenti del patrimonio edilizio dall'ambito di operatività della legge regionale censurata e delle disposizioni di deroga. E ciò ha fatto consentendo, altresì, ai comuni, nella sua prima applicazione, di sottrarre i propri strumenti urbanistici e i propri regolamenti all'operatività delle deroghe ammesse dalla medesima legge regionale» (Corte costituzionale, sentenza n. 119 del 23 giugno 2020, punto 7.2 del diritto).

Del resto, il *modus procedendi* da ultimo richiamato è stato seguito dalla stessa Regione Lombardia, che attraverso l'art. 5, comma 6 della legge regionale n. 12 del 2009 (Piano casa) — sul punto ripreso dall'art. 3, comma 4 della legge regionale n. 4 del 2012 (Nuovo piano casa) — ha previsto che «entro il termine perentorio del 15 ottobre 2009 i comuni, con motivata deliberazione, possono individuare parti del proprio territorio nelle quali le disposizioni indicate nell'art. 6 non trovano applicazione, in ragione delle speciali peculiarità storiche, paesaggistico-ambientali ed urbanistiche delle medesime, compresa l'eventuale salvaguardia delle cortine edilizie esistenti, nonché fornire prescrizioni circa le modalità di applicazione della presente legge con riferimento alla necessità di reperimento di spazi per parcheggi pertinenziali e a verde».

Ugualmente, la salvaguardia delle prerogative pianificatorie comunali è riscontrabile altresì nella normativa regionale in materia di recupero ai fini abitativi dei sottotetti esistenti — artt. 63-65 della legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005 — dove si prevede la possibilità per il comune di escludere dall'applicazione sul proprio territorio del regime ivi contemplato [art. 65 — Ambiti di esclusione — «1. Le disposizioni del presente capo non si applicano negli ambiti territoriali per i quali i comuni, con motivata deliberazione del consiglio comunale, ne abbiano disposta l'esclusione, in applicazione dell'art. 1, comma 7 della legge regionale 15 luglio 1996, n. 15 (Recupero ai fini abitativi dei sottotetti esistenti)].

*1-bis*. Fermo restando quanto disposto dal comma 1, i comuni, con motivata deliberazione, possono ulteriormente disporre l'esclusione di parti del territorio comunale, nonché di determinate tipologie di edifici o di intervento, dall'applicazione delle disposizioni del presente capo.

*1-ter*. Con il medesimo provvedimento di cui al comma *1-bis*, i comuni possono, altresì, individuare ambiti territoriali nei quali gli interventi di recupero ai fini abitativi dei sottotetti, se volti alla realizzazione di nuove unità immobiliari, sono, in ogni caso, subordinati all'obbligo di reperimento di spazi per parcheggi pertinenziali nella misura prevista dall'art. 64, comma 3.

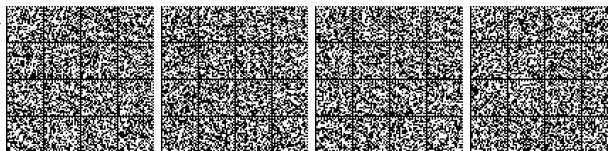
*1-quater*. Le determinazioni assunte nelle deliberazioni comunali di cui ai commi 1, *1-bis* e *1-ter* hanno efficacia non inferiore a cinque anni e comunque fino all'approvazione dei P.G.T. ai sensi dell'art. 26, commi 2 e 3. Il piano delle regole individua le parti del territorio comunale nonché le tipologie di edifici o di intervento escluse dall'applicazione delle disposizioni del presente capo.

*1-quinquies*. In sede di redazione del P.G.T., i volumi di sottotetto recuperati ai fini abitativi in applicazione della legge regionale n. 15/1996, ovvero delle disposizioni del presente capo, sono computati ai sensi dell'art. 10, comma 3, lettera b»].

Dai richiamati esempi emerge come, in alcuni frangenti, lo stesso legislatore regionale lombardo si è dimostrato rispettoso delle prerogative pianificatorie comunali, pur non rinunciando a disciplinare la materia del governo del territorio nell'esercizio delle proprie attribuzioni.

Diversamente, in presenza di prescrizioni di durata indefinita, in carenza di profili interlocutivi e nell'assolutezza, finanche contraddittoria con gli obiettivi posti in sede regionale, risultanti dalla disciplina contenuta nell'art. 40-*bis* della legge regionale n. 12 del 2005, non può ritenersi superato, «ai sensi del legittimo esercizio del principio di sussidiarietà verticale, il *test* di proporzionalità con riguardo all'adeguatezza e necessità della limitazione imposta all'autonomia comunale in merito a una funzione amministrativa che il legislatore statale ha individuato come connotato fondamentale dell'autonomia comunale» (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 179 del 16 luglio 2019, punto 12.7 del diritto).

11. L'art. 40-*bis* sembra porsi in contrasto anche con il principio espresso dall'art. 3-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, secondo il quale la riqualificazione di un determinato contesto può avvenire attraverso forme di compensazione incidenti sull'area interessata, tuttavia senza aumento della superficie coperta: al contrario l'art. 40-*bis*



della legge regionale prevede un premio del 20% della superficie lorda, aumentabile fino al 25% al ricorrere di determinate condizioni. Sebbene l'art. 103, comma 1 della legge regionale n. 12 del 2005, abbia escluso una diretta applicazione nella Regione Lombardia della disciplina di dettaglio prevista, tra l'altro, dall'art. 3-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, comunque è stata fatta salva l'applicazione dei principi contenuti nella citata disposizione statale, al cui novero certamente appartiene il divieto di consentire un aumento della superficie coperta in sede di riqualificazione di un immobile; deve ricomprendersi difatti tra i principi statali in materia di governo del territorio la previsione secondo la quale un incentivo per recuperare un bene non può spingersi fino al punto di compromettere la tutela di un altro bene, di almeno pari rango, qual è quello legato alla riduzione del consumo di suolo, peraltro fatto proprio dallo stesso legislatore regionale.

12. Infine, l'art. 40-bis della legge regionale n. 12 del 2005, appare in contrasto anche con i principi di uguaglianza e imparzialità dell'amministrazione discendenti dagli artt. 3 e 97 della Costituzione, visto che riconosce delle premialità per la riqualificazione di immobili abbandonati e degradati (anche) in favore di soggetti che non hanno provveduto a mantenerli in buono stato e che hanno favorito l'insorgere di situazioni di degrado e pericolo, a differenza dei proprietari diligenti che hanno fatto fronte agli oneri e ai doveri conseguenti al loro diritto di proprietà, ma che proprio per questo non possono beneficiare di alcun vantaggio in caso di intervento sul proprio immobile. La norma regionale, quindi, incentiva in maniera assolutamente discriminatoria e irragionevole situazioni di abbandono e di degrado, da cui discende la possibilità di ottenere premi volumetrici e norme urbanistiche ed edificatorie più favorevoli rispetto a quelle ordinarie.

13. In conclusione, il giudizio deve essere sospeso e gli atti vanno trasmessi alla Corte costituzionale in quanto risulta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 40-bis della legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005 (inserito dall'art. 4, comma 1, lettera a), legge regionale 26 novembre 2019, n. 18), recante «Disposizioni relative al patrimonio edilizio dismesso con criticità», per violazione degli artt. 3, 5, 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), terzo e sesto comma, e 118 della Costituzione, secondo quanto specificato in precedenza.

14. Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e sulle spese resta riservata alla decisione definitiva.

*P. Q. M.*

*Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, Sezione Seconda, non definitivamente pronunciando:*

a) *dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 40-bis della legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005 (inserito dall'art. 4, comma 1, lettera a), legge regionale 26 novembre 2019, n. 18), recante «Disposizioni relative al patrimonio edilizio dismesso con criticità», per violazione degli artt. 3, 5, 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), terzo e sesto comma, e 118 della Costituzione;*

b) *dispone la sospensione del presente giudizio;*

c) *ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

d) *ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente della Giunta regionale della Lombardia e comunicata al Presidente del Consiglio regionale della Lombardia;*

e) *riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese.*

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del 22 gennaio 2021, tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 25 del decreto-legge n. 137 del 2020, convertito in legge n. 176 del 2020, con l'intervento dei magistrati:

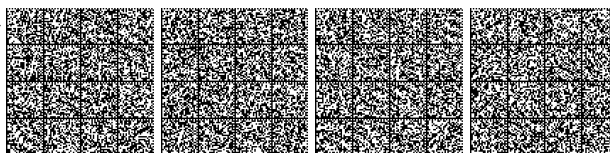
Italo Caso, Presidente;

Antonio De Vita, consigliere, estensore;

Lorenzo Cordi, referendario.

*Il Presidente: CASO*

*L'estensore: DE VITA*



n. 49

Ordinanza del 10 febbraio 2021 del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia sul ricorso proposto da Egeo Real Estate s.r.l. contro Comune di Milano

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lombardia - Disposizioni relative al patrimonio edilizio dismesso con criticità - Individuazione da parte dei Comuni degli immobili di qualsiasi destinazione d'uso, dismessi da oltre cinque anni, che causano criticità per gli aspetti ivi elencati - Prevista applicazione della disciplina anche agli immobili già individuati dai Comuni come degradati e abbandonati e a quelli per i quali il proprietario certifichi anche uno o più degli aspetti indicati nella normativa di riferimento - Riconoscimento di un incremento dei diritti edificatori pari al 20 per cento, con un premio eventuale di un ulteriore 5 per cento al ricorrere di determinati presupposti - Esenzione dall'eventuale obbligo di reperimento di aree per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale.**

- Legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), art. 40-bis, introdotto dall'art. 4, comma 1, lettera a), della legge regionale 26 novembre 2019, n. 18 ("Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali").

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LOMBARDIA

### SEZIONE SECONDA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1099 del 2020, proposto da Egeo Real Estate s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Orsola Torrani, Olga Casula, con domicilio eletto presso l'avvocato Orsola Maria Torrani, con studio ubicato in Milano, corso Magenta n. 63;

Contro Comune di Milano, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Paola Cozzi, Antonello Mandarano, Alessandra Montagnani Amendolea, Anna Maria Pavin, Maria Lodovica Bognetti, Elena Maria Ferradini, con domicilio eletto presso gli uffici dell'Avvocatura comunale di Milano, ubicati in Milano, via della Guastalla n. 6;

per l'annullamento:

i) della deliberazione del Consiglio comunale di Milano del 14 ottobre 2019, n. 34, recante approvazione del nuovo Documento di Piano, della variante del Piano dei Servizi, comprensivo del piano per le attrezzature religiose, e della variante del Piano delle Regole, costituenti il Piano di Governo del Territorio, il cui avviso di approvazione definitiva è pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia - Serie Avvisi e concorsi n. 6 del 5 febbraio 2020, nella parte in cui introduce l'art. 11 del Piano delle Regole e la relativa Tav. R.10;

ii) della deliberazione del Consiglio comunale di Milano del 5 marzo 2019, n. 2, recante adozione del nuovo Documento di Piano, della variante del Piano dei Servizi, comprensivo del piano per le attrezzature religiose, e della variante del Piano delle Regole, costituenti il Piano di Governo del Territorio, nella parte in cui introduce l'art. 11 del Piano delle Regole e la relativa Tav. R.10;

iii) della comunicazione del Comune di Milano - Direzione Urbanistica - Area Pianificazione Urbanistica Generale, prot. n. 0142173.U del 6 aprile 2020 avente ad oggetto «Pubblicazione PGT - Edifici abbandonati e degradati»;

iv) di ogni altro atto presupposto e/o preparatorio e/o connesso e/o consequenziale e/o di esecuzione rispetto agli atti impugnati, ancorché non conosciuto.

Visti il ricorso ed i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Milano;

Vista l'ordinanza cautelare n. 918/2020 con la quale la Sezione fissa *ex art.* 55, comma 10, c.p.a. per la trattazione di merito del ricorso l'udienza del 22 gennaio 2021;



Relatore il dott. Lorenzo Cordi<sup>7</sup> nell'udienza del giorno 22 gennaio 2021, tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, ai sensi degli articoli 25, comma 1, del decreto-legge n. 137/2020 (convertito, con modificazione, dalla legge n. 176/2020), e 4, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 70/2020), attraverso la piattaforma in uso presso la Giustizia amministrativa di cui all'Allegato 3 al decreto del Presidente del Consiglio di Stato del 28 dicembre 2020 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 7 dell'11 gennaio 2021), e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. Egeo Real Estate s.r.l. (di seguito solo: «Egeo» o «la ricorrente») impugna i provvedimenti indicati in epigrafe nella parte in cui introducono nuove regole per gli edifici abbandonati o degradati presenti sul territorio del Comune di Milano.

2. In punto di fatto la ricorrente espone di essere proprietaria di due immobili, ubicati in via Fantoli numeri 3/5 (mapp. 85 - sub. 701 e 702, foglio 536, del Catasto Fabbricati) e in piazza Accursio n. 20 (mapp. 308 - sub. 701 e 2 - e 331, foglio 182 del Catasto Fabbricati). Tali edifici sono inseriti nell'elenco degli «Edifici abbandonati o degradati» di cui alla tavola R. 10 del P.d.R. del nuovo P.G.T. del Comune di Milano e sottoposti alla disciplina di cui all'art. 11 del medesimo Piano.

Secondo la previsione da ultimo citata sono considerati abbandonati «gli edifici dismessi da più di un anno, che determinano pericolo per la sicurezza o per la salubrità o l'incolumità pubblica o disagio per il decoro e la qualità urbana o in presenza di amianto o di altri pericoli chimici per la salute». La disposizione in esame impone ai proprietari di tali immobili, entro il termine di diciotto mesi dall'individuazione degli edifici, di provvedere al recupero degli stessi o, in alternativa, alla loro demolizione con successiva annotazione dei corrispondenti diritti edificatori nel registro comunale dei diritti edificatori al fine di poterli utilizzare in loco o di procedere alla vendita. Laddove il proprietario non provveda al recupero o all'alternativa demolizione nel termine di diciotto mesi, perde la volumetria esistente e può contare sul riconoscimento dell'indice di edificabilità territoriale unico pari a 0,35 mq/mq, oltre a dovere subire la demolizione in danno da parte del comune.

2.1. La ricorrente deduce, inoltre, di essere una società che «agisce nell'ambito del mercato dei Non Performing Loans (c.d. crediti deteriorati) quale società di scopo (Real Estate Owned Company - c.d. ReoCo), costituita *ad hoc*, con il compito di acquisire, gestire e valorizzare i beni immobili posti a garanzia di crediti ipotecari deteriorati». In ragione dell'attività svolta, la ricorrente acquista gli immobili oggetto di causa chiedendo, altresì, il rilascio di documentazione che attesti lo stato «amministrativo» degli stessi. Documentazione solo parzialmente rilasciata dagli Uffici con conseguente dedotta impossibilità di prendere cognizione della situazione concreta degli immobili e di avviare le procedure richieste dalla nuova previsione del P.G.T.

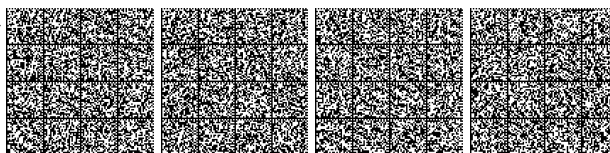
3. Egeo articola sei motivi di ricorso.

3.1. Con il primo motivo (rubricato: «Illegittimità per violazione di legge. Violazione del diritto di proprietà di cui all'art. 42 della Costituzione. Violazione dell'art. 1 del protocollo 1 della Carta europea dei diritti dell'uomo. Violazione dell'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Violazione dell'art. 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 327/2001 e incompetenza del comune a delineare ipotesi espropriative nuove rispetto a quelle normativamente previste») la ricorrente deduce l'illegittimità delle regole dal P.G.T. lamentando l'irragionevolezza del termine di diciotto mesi previsto per l'avvio dei lavori. Proprio l'esiguità del termine concesso dal comune comporterebbe per il proprietario la certa perdita del bene dovendo provvedere alla demolizione dello stesso per non perdere la s.l. esistente o, in alternativa, subire la demolizione comunale con attribuzione di un indice penalizzante. Di qui il dedotto carattere sostanzialmente ablativo della procedura prevista dal P.G.T., ritenuto non conforme né alla previsione di cui all'art. 42, comma 3, Cost., né alle regole dettate dal decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001.

3.2. Con il secondo motivo (rubricato: «Illegittimità per violazione di legge. Violazione degli articoli 23 e 25, comma 2, della Costituzione. Violazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione per violazione dell'art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dell'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Violazione del principio di legalità-prevedibilità e tassatività-determinatezza delle sanzioni amministrative. Violazione dell'art. 1 della legge n. 689/1981») la ricorrente deduce la violazione del principio di legalità. La misura prevista dal comune avrebbe, infatti, natura sanzionatoria e risulterebbe, quindi, difforme dalle previsioni contenute nella C.E.D.U. e nell'art. 23 Cost. Difetterebbe sia la necessaria previsione di rango legislativo che il rispetto del principio di irretroattività delle sanzioni amministrative atteso che la sanzione verrebbe irrogata per condotte anteriori all'entrata in vigore della regola stessa.

3.3. Con il terzo motivo (rubricato: «Illegittimità per violazione di legge. Violazione dell'art. 40-bis della l.r. n. 12/2005») Egeo deduce la violazione delle regole contenute nella previsione regionale in rubrica che detterebbe condizioni ben più favorevoli per i proprietari di immobili in stato di degrado:

i) fissando in tre anni il termine entro cui presentare richiesta del titolo edilizio per avviare i lavori di ripristino dell'immobile degradato;



*ii)* riconoscendo un incremento dei diritti edificatori pari al 20%, con un premio eventuale di un ulteriore 5% al ricorrere di determinati presupposti;

*iii)* esentando, di regola, dall'eventuale obbligo di reperimento di aree per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale.

3.4. Con il quarto motivo (rubricato: «Violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza - Eccesso di potere per illogicità e irragionevolezza manifesta - Violazione dell'art. 97 della Costituzione - Violazione del principio di buon andamento») Egeo lamenta l'illegittimità della nuova previsione di Piano in quanto considerata irragionevole e sproporzionata.

3.5. Con il quinto motivo (rubricato: «Illegittimità per violazione di legge. Violazione della libera iniziativa economica di cui all'art. 41 della Costituzione. Eccesso di potere per irragionevolezza manifesta. Violazione dell'art. 11 delle preleggi e del principio di irretroattività») Egeo deduce la contrarietà della normativa alla previsione di cui all'art. 41 Costituzione ritenendo la stessa idonea a compromettere la libertà della ricorrente di «definire e orientare le proprie strategie imprenditoriali», rischiando di veder diminuire il valore dei propri edifici.

3.6. Con il sesto motivo (rubricato: «Illegittimità per violazione delle garanzie partecipative. Eccesso di potere per violazione del principio di leale collaborazione, Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e dell'art. 97 della Costituzione. Violazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990. Difetto di motivazione») Egeo deduce la violazione delle garanzie partecipative nel procedimento e la carenza di adeguata istruttoria nonché di valida motivazione a sostegno dell'inclusione degli immobili di proprietà nell'elenco degli edifici abbandonati.

4. Si costituisce in giudizio il Comune di Milano che chiede di dichiarare il ricorso inammissibile o, comunque, infondato.

5. Con ordinanza n. 918/2020 la Sezione fissa, *ex art.* 55, comma 10, c.p.a. l'udienza di trattazione di merito del ricorso evidenziando: *i)* la carenza di «pregiudizi immediati ed attuali nella sfera giuridica di parte ricorrente, come confermato dal difensore della stessa nel corso della discussione svoltasi nell'udienza da remoto»; *ii)* l'idoneità di una sollecita fissazione dell'udienza di trattazione del merito a garantire tutela alle esigenze di parte ricorrente.

6. In vista dell'udienza di trattazione del merito del ricorso le parti depositano memorie finali e memorie di replica. La parte ricorrente insiste nelle censure articolate nell'atto introduttivo del giudizio. Resiste il Comune di Milano che, in relazione al terzo motivo (relativo, come spiegato, alla dedotta contrarietà della previsione di cui all'art. 11 del P.d.R. del P.G.T. alla regola di cui all'art. 40-*bis* della l.r. n. 12/2005), esclude, in via principale, la sussistenza di simile contrasto e, in subordine, eccepisce l'illegittimità costituzionale dell'art. 40-*bis* della legge regionale n. 12 del 2005 per violazione degli articoli 3, 5, 97, 117, secondo comma, lettera *p*), 117, primo e terzo comma, 118, primo e secondo comma, della Costituzione, ritenendo:

*i)* violata la competenza esclusiva statale sulle funzioni fondamentali dei comuni;

*ii)* usurpata la funzione pianificatoria comunale in materia urbanistica;

*iii)* violato l'art. 3-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, quale normativa di principio in materia di governo del territorio;

*iv)* lesi i principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa e di ragionevolezza.

7. La causa è trattenuta in decisione all'udienza del 22 gennaio 2021, tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, ai sensi degli articoli 25, comma 1, del decreto-legge n. 137/2020 (convertito, con modificazione, dalla legge n. 176/2020), e 4, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 70/2020), attraverso la piattaforma in uso presso la Giustizia amministrativa di cui all'Allegato 3 al decreto del Presidente del Consiglio di Stato del 28 dicembre 2020 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 7 dell'11 gennaio 2021).

8. In via preliminare, deve essere modificato l'ordine di trattazione dei motivi di ricorso, poiché il terzo motivo, in ragione del suo carattere assorbente, deve essere trattato prioritariamente rispetto agli altri: infatti, laddove si dovesse giungere alla conclusione che l'art. 40-*bis* della legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005 (inserito dall'art. 4, comma 1, lettera *a*), legge reg. 26 novembre 2019, n. 18) abbia l'identico perimetro applicativo dell'art. 11 delle N.d.A. del P.d.R., quest'ultima disposizione dovrebbe essere annullata, poiché, in ossequio al principio di gerarchia delle fonti normative, una disposizione di natura regolamentare, qual è una norma del Piano delle regole (*cf.*, Consiglio di Stato, Sez. V, 16 aprile 2013, n. 2094; Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia - sede di Milano, Sez. II, 22 maggio 2020, n. 914), non può porsi in contrasto con una prescrizione contenuta in una legge primaria (regionale, nella specie); l'annullamento del richiamato art. 11 delle N.d.A. comunali, costituendo la «più radicale illegittimità» dedotta (Consiglio di Stato, Ad. plen., 27 aprile 2015, n. 5), soddisferebbe pienamente l'interesse della ricorrente e renderebbe del tutto superfluo l'esame delle ulteriori censure contenute nel ricorso.



9. Tuttavia, proprio con riguardo al terzo motivo di ricorso, la difesa comunale, dapprima, sostiene la tesi della perfetta compatibilità dell'art. 11 delle N.d.A. con l'art. 40-*bis* della legge regionale n. 12 del 2005, sulla scorta di un tentativo di interpretazione della disposizione di legge in senso costituzionalmente conforme, e successivamente, in via subordinata, ne eccepisce l'incostituzionalità per contrasto con vari precetti costituzionali, chiedendo a questo Collegio di rimettere la questione all'esame della Corte costituzionale.

9.1. Osserva il Collegio come la tesi svolta in via principale dal comune non possa condividersi. Le due regolamentazioni si riferiscono, infatti, alla medesima fattispecie dettando una disciplina in tema di immobili degradati ed abbandonati e, in particolare, regole volte ad incentivare il recupero di tali immobili. Di conseguenza, sussiste una sovrapposizione tra le due discipline che conferisce alla norma regionale il ruolo di parametro di legittimità della norma regolamentare dettata dal Comune di Milano.

9.2. Inoltre, l'impossibilità di procedere ad una interpretazione dell'art. 40-*bis* della legge regionale n. 12 del 2005 in modo da salvaguardare anche il disposto di cui all'art. 11 delle N.d.A. comunali risulta evidente, emergendo l'inconciliabilità delle richiamate disposizioni già da un semplice esame testuale delle stesse, poiché viene regolamentata, in maniera divergente oltre che contrastante, la medesima fattispecie, ossia la disciplina da riservare agli immobili abbandonati e degradati. E infatti:

*i)* secondo il citato art. 11 delle N.d.A., l'arco temporale per l'avvio dei lavori di recupero degli immobili «abbandonati e degradati» è di diciotto mesi dalla loro prima individuazione, a prescindere dal momento in cui si è ottenuto il titolo abilitativo, mentre il comma 4 dell'art. 40-*bis* della legge regionale n. 12 del 2005 fissa in tre anni il termine entro cui presentare la richiesta di rilascio del titolo edilizio o gli atti equipollenti (s.c.i.a. o c.i.l.a.) oppure «l'istanza preliminare funzionale all'ottenimento dei medesimi titoli edilizi»;

*ii)* l'art. 11 delle N.d.A. non riconosce alcun incremento dei diritti edificatori, ma al massimo consente l'integrale conservazione dell'immobile o della superficie lorda (SL) esistente, mentre l'art. 40-*bis*, commi 5 e 6, della legge regionale riconosce un incremento pari al 20% dei diritti edificatori o, se maggiore, della superficie lorda esistente, in conseguenza dell'effettivo recupero dell'immobile, cui si può aggiungere un incremento di un ulteriore 5%;

*iii)* l'art. 11 delle N.d.A., in caso di mancato tempestivo adeguamento o di demolizione d'ufficio, attribuisce l'indice di edificabilità territoriale unico pari a 0,35 mq/mq, mentre l'art. 40-*bis*, commi 8 e 9, della legge regionale riconosce la superficie lorda esistente fino all'indice di edificabilità previsto dallo strumento urbanistico;

*iv)* l'art. 40-*bis*, comma 5, della legge regionale prevede l'esenzione, di regola, dall'eventuale obbligo di reperimento di aree per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, mentre nulla è previsto dall'art. 11 delle N.d.A.

9.3. In conseguenza dell'evidenziato contrasto e della correlata recessività della normativa pianificatoria comunale rispetto a quanto stabilito dalla legge regionale, deve essere esaminata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 40-*bis* della legge regionale n. 12 del 2005, eccepita in via subordinata dalla difesa comunale. L'eventuale declaratoria di incostituzionalità della norma regionale farebbe, infatti, salva la disciplina contenuta nell'art. 11 delle N.d.A., la cui applicabilità alla fattispecie oggetto di scrutinio imporrebbe l'esame delle restanti censure di ricorso, su cui indubbiamente permarrebbe l'interesse della ricorrente; in caso contrario, ossia di mancato accoglimento della questione di costituzionalità, dovrebbe pronunciarsi l'annullamento dell'art. 11 delle N.d.A., in ragione della riconducibilità della fattispecie oggetto di scrutinio allo spettro di applicazione dell'art. 40-*bis* della legge regionale n. 12 del 2005.

10. In ossequio al disposto di cui all'art. 23, secondo comma, della legge n. 87 del 1953, è indispensabile procedere alla verifica della rilevanza della questione di costituzionalità nel presente giudizio e della sua non manifesta infondatezza.

11. Quanto alla rilevanza della questione, come già evidenziato ai precedenti punti 9.1 - 9.3, si osserva che l'art. 40-*bis* della legge regionale n. 12 del 2005 ha ad oggetto la disciplina da applicare agli immobili abbandonati e degradati (nella cui categoria sono ricompresi quelli della ricorrente) e si sovrappone, determinandone in astratto l'invalidità, alla regolamentazione comunale contenuta nell'art. 11 delle N.d.A. del P.d.R. È già stato sottolineato come la (eventuale) declaratoria di incostituzionalità dell'art. 40-*bis* della legge regionale n. 12 del 2005 determinerebbe, infatti, l'applicazione alla fattispecie oggetto di esame del solo art. 11 delle N.d.A. del P.d.R.; a tal punto lo scrutinio di questo Tribunale si concentrerebbe sui motivi incentrati sulla sola disposizione dell'art. 11.

11.1. La rilevanza della questione di costituzionalità trascende, tuttavia, le conseguenze dirette che l'art. 40-*bis* della legge regionale produce sull'art. 11 delle N.d.A. Difatti, in seguito all'eventuale declaratoria di incostituzionalità del citato art. 40-*bis*, non può escludersi che si possa, comunque, procedere all'annullamento dell'art. 11 delle N.d.A. comunali in ragione della fondatezza, anche parziale, dei restanti motivi di ricorso; appare, tuttavia, nondimeno evidente che un tale annullamento produrrebbe effetti sensibilmente diversi rispetto a quelli che scaturirebbero dalla permanente vigenza dell'art. 40-*bis* della legge regionale n. 12 del 2005. In tale ultimo frangente, agli immobili abbandonati e



degradati — compresi quelli della ricorrente — si applicherebbero le regole contenute nella disposizione regionale, mentre, in caso di declaratoria di incostituzionalità dell'art. 40-*bis*, l'eventuale annullamento dell'art. 11 delle N.d.A. determinerebbe l'applicazione agli immobili fatiscenti dei principi generali afferenti alla materia edilizia ed urbanistica, riconoscendo ai titolari dei diritti sugli immobili abbandonati e degradati la facoltà di scegliere se procedere o meno alla loro riqualificazione e con le tempistiche e le modalità ritenute più opportune dai predetti soggetti.

11.2. Anche nella prospettiva comunale, l'ipotesi di annullamento dell'art. 11 delle N.d.A. per violazione dell'art. 40-*bis* della legge regionale — ove non dichiarato incostituzionale — non lascerebbe all'Ente locale alcuno spazio per intervenire con un proprio regolamento sulla materia, se non per aspetti del tutto marginali e secondari, vista la completezza e la sostanziale autoapplicabilità della richiamata previsione regionale («Le disposizioni di cui al presente articolo, decorsi i termini della deliberazione di cui sopra, si applicano anche agli immobili non individuati dalla medesima, per i quali il proprietario, con perizia asseverata giurata, certifichi oltre alla cessazione dell'attività, documentata anche mediante dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà a cura della proprietà o del legale rappresentante, anche uno o più degli aspetti sopra elencati, mediante prova documentale e/o fotografica»: art. 40-*bis*, comma 1); di contro, l'eventuale declaratoria di incostituzionalità dell'art. 40-*bis* della legge regionale lascerebbe intatto il potere comunale di intervenire per disciplinare eventualmente *ex novo* la materia, anche laddove fosse integralmente annullato da questo Tribunale l'art. 11 delle N.d.A.; in tal modo verrebbe, comunque, pienamente salvaguardata la potestà pianificatoria comunale.

11.3. Da tanto discende la rilevanza nel presente giudizio della questione di costituzionalità dell'art. 40-*bis* della legge regionale n. 12 del 2005, poiché anche in seguito alla declaratoria di illegittimità costituzionale della citata norma potrebbe determinarsi l'annullamento dell'art. 11 delle N.d.A. del P.d.R., sebbene con conseguenze molto differenti, per entrambe le parti del giudizio, rispetto a quelle scaturenti in caso di permanente vigenza dell'art. 40-*bis* della legge regionale n. 12 del 2005.

12. A questo punto è necessario procedere alla verifica della non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, che nella specie appare certamente sussistente.

13. L'art. 11 delle Norme di attuazione (N.d.A.) del P.d.R. del P.G.T. ai primi tre commi stabilisce testualmente quanto segue:

«1. Il recupero di edifici abbandonati e degradati, che comportano pericolo per la salute e la sicurezza urbana, situazioni di degrado ambientale e sociale, costituisce attività di pubblica utilità ed interesse generale, perseguibile secondo le modalità di cui al presente articolo.

2. Le disposizioni del presente articolo si applicano a tutte le aree e gli edifici, indipendentemente dalla destinazione funzionale, individuati nella Tav. R.10, aggiornata con determina dirigenziale, con periodicità annuale, previa comunicazione di avvio del procedimento nei confronti degli interessati. Si considerano abbandonati gli edifici dismessi da più di un anno, che determinano pericolo per la sicurezza o per la salubrità o l'incolumità pubblica o disagio per il decoro e la qualità urbana o in presenza di amianto o di altri pericoli chimici per la salute. L'individuazione degli immobili di cui al presente comma sarà comunicata periodicamente alla prefettura e alla questura.

3. Alla proprietà degli edifici abbandonati e degradati così come individuati dalla Tav. R.10, fatti salvi eventuali procedimenti in corso ad esito favorevole, è data facoltà di presentare proposta di piano attuativo o idoneo titolo abilitativo finalizzato al recupero dell'immobile; i lavori dovranno essere avviati entro diciotto mesi dalla loro prima individuazione. In alternativa è fatto obbligo di procedere con la demolizione del manufatto:

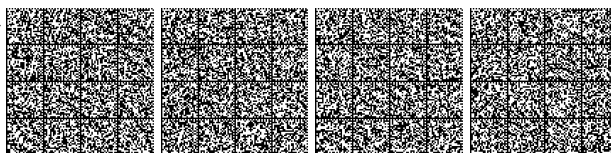
a. in caso di demolizione dell'edificio esistente su iniziativa della proprietà riconosciuta integralmente la SL esistente. I diritti edificatori saranno annotati nel Registro delle cessioni dei diritti edificatori, con possibilità di utilizzo in loco o in altre pertinenze dirette per mezzo di perequazione, secondo la normativa vigente;

b. in caso di mancata demolizione dell'edificio esistente da parte della proprietà, fatto salvo l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del comune finalizzati alla demolizione, è riconosciuto l'Indice di edificabilità territoriale unico pari a 0,35 mq/mq.

Le relative spese sostenute da parte dell'Amministrazione dovranno essere rimborsate dalla proprietà o dai titolari di diritti su tali beni. Se non rimborsate tali spese saranno riscosse coattivamente secondo normativa vigente.

Di quanto sopra verrà inviata comunicazione alla proprietà, alla prefettura e alla questura.

In caso di mancata demolizione sono ammessi esclusivamente interventi di conservazione degli edifici esistenti fino al risanamento conservativo senza modifica della destinazione d'uso».



13.1. L'art. 40-*bis* della legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005 (inserito dall'art. 4, comma 1, lettera a), legge reg. 26 novembre 2019, n. 18) stabilisce:

«1. I comuni, con deliberazione consiliare, anche sulla base di segnalazioni motivate e documentate, individuano entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge regionale recante "Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali" gli immobili di qualsiasi destinazione d'uso, dismessi da oltre cinque anni, che causano criticità per uno o più dei seguenti aspetti: salute, sicurezza idraulica, problemi strutturali che ne pregiudicano la sicurezza, inquinamento, degrado ambientale e urbanistico-edilizio. La disciplina del presente articolo si applica, anche senza la deliberazione di cui sopra, agli immobili già individuati dai comuni come degradati e abbandonati. Le disposizioni di cui al presente articolo, decorsi i termini della deliberazione di cui sopra, si applicano anche agli immobili non individuati dalla medesima, per i quali il proprietario, con perizia asseverata giurata, certifichi oltre alla cessazione dell'attività, documentata anche mediante dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà a cura della proprietà o del legale rappresentante, anche uno o più degli aspetti sopra elencati, mediante prova documentale e/o fotografica. I comuni aventi popolazione inferiore a 20.000 abitanti, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge regionale recante "Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali", mediante deliberazione del consiglio comunale possono individuare gli ambiti del proprio territorio ai quali non si applicano le disposizioni di cui ai commi 5 e 10 del presente articolo, in relazione a motivate ragioni di tutela paesaggistica.

2. I comuni, prima delle deliberazioni di cui al comma 1, da aggiornare annualmente, notificano ai sensi del codice di procedura civile ai proprietari degli immobili dismessi e che causano criticità le ragioni dell'individuazione, di modo che questi, entro trenta giorni dal ricevimento di detta comunicazione, possano dimostrare, mediante prove documentali, l'assenza dei presupposti per l'inserimento.

3. Le disposizioni del presente articolo non si applicano in ogni caso:

a) agli immobili eseguiti in assenza di titolo abilitativo o in totale difformità rispetto allo stesso titolo, a esclusione di quelli per i quali siano stati rilasciati titoli edilizi in sanatoria;

b) agli immobili situati in aree soggette a vincoli di inedificabilità assoluta.

4. La richiesta di piano attuativo, la richiesta di permesso di costruire, la segnalazione certificata di inizio attività, la comunicazione di inizio lavori asseverata o l'istanza di istruttoria preliminare funzionale all'ottenimento dei medesimi titoli edilizi devono essere presentati entro tre anni dalla notifica di cui al comma 2. La deliberazione di cui al comma 1 attesta l'interesse pubblico al recupero dell'immobile individuato, anche ai fini del perfezionamento dell'eventuale procedimento di deroga ai sensi dell'art. 40.

5. Gli interventi sugli immobili di cui al comma 1 usufruiscono di un incremento del 20 per cento dei diritti edificatori derivanti dall'applicazione dell'indice di edificabilità massimo previsto o, se maggiore di quest'ultimo, della superficie lorda esistente e sono inoltre esentati dall'eventuale obbligo di reperimento di aree per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, a eccezione di quelle aree da reperire all'interno dei comparti edificatori o degli immobili oggetto del presente articolo, già puntualmente individuate all'interno degli strumenti urbanistici e da quelle dovute ai sensi della pianificazione territoriale sovraordinata. A tali interventi non si applicano gli incrementi dei diritti edificatori di cui all'art. 11, comma 5. Nei casi di demolizione l'incremento dei diritti edificatori del 20 per cento si applica per un periodo massimo di dieci anni dalla data di individuazione dell'immobile quale dismesso.

6. È riconosciuto un ulteriore incremento dell'indice di edificabilità massimo previsto dal PGT o rispetto alla superficie lorda (SL) esistente del 5 per cento per interventi che assicurino una superficie deimpermeabilizzata e destinata a verde non inferiore all'incremento di SL realizzato, nonché per interventi che conseguano una diminuzione dell'impronta al suolo pari ad almeno il 10 per cento. A tal fine possono essere utilizzate anche le superfici situate al di fuori del lotto di intervento, nonché quelle destinate a giardino pensile, così come regolamentate dalla norma UNI 11235/2007.

7. Se il proprietario non provvede entro il termine di cui al comma 4, non può più accedere ai benefici di cui ai commi 5 e 6 e il comune lo invita a presentare una proposta di riutilizzo, assegnando un termine da definire in ragione della complessità della situazione riscontrata, e comunque non inferiore a mesi quattro e non superiore a mesi dodici.

8. Decorso il termine di cui al comma 7 senza presentazione delle richieste o dei titoli di cui al comma 4, il comune ingiunge al proprietario la demolizione dell'edificio o degli edifici interessati o, in alternativa, i necessari interventi di recupero e/o messa in sicurezza degli immobili, da effettuarsi entro un anno. La demolizione effettuata dalla proprietà determina il diritto ad un quantitativo di diritti edificatori pari alla superficie lorda dell'edificio demolito fino all'indice di edificabilità previsto per l'area. I diritti edificatori generati dalla demolizione edilizia possono sempre essere perequati e confluiscono nel registro delle cessioni dei diritti edificatori di cui all'art. 11, comma 4.





9. Decorso infruttuosamente il termine di cui al comma 8, il comune provvede in via sostitutiva, con obbligo di rimborso delle relative spese a carico della proprietà, cui è riconosciuta la SL esistente fino all'indice di edificabilità previsto dallo strumento urbanistico.

10. Tutti gli interventi di rigenerazione degli immobili di cui al presente articolo sono realizzati in deroga alle norme quantitative, morfologiche, sulle tipologie di intervento, sulle distanze previste dagli strumenti urbanistici comunali vigenti e adottati e ai regolamenti edilizi, fatte salve le norme statali e quelle sui requisiti igienico-sanitari.

11. Per gli immobili di proprietà degli enti pubblici, si applicano le disposizioni di cui ai commi 5 e 6 a condizione che, entro tre anni dalla individuazione di cui al comma 1, gli enti proprietari approvino il progetto di rigenerazione ovvero avvino le procedure per la messa all'asta, l'alienazione o il conferimento a un fondo.

11-*bis*. Gli interventi di cui al presente articolo riguardanti il patrimonio edilizio soggetto a tutela culturale e paesaggistica sono attivati previo coinvolgimento del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo e nel rispetto delle prescrizioni di tutela previste dal piano paesaggistico regionale ai sensi del decreto legislativo n. 42/2004 (comma aggiunto dall'art. 13, comma 1, lettera *b*), legge reg. 9 giugno 2020, n. 13)».

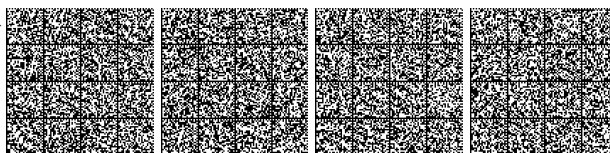
14. Tale disposizione regionale risulta sostanzialmente completa ed esaustiva con riguardo al trattamento giuridico da riservare agli immobili abbandonati e degradati, residuando in capo ai comuni compiti meramente attuativi ed esecutivi, con una parziale eccezione per i comuni aventi popolazione inferiore a 20.000 abitanti, i quali, per motivate ragioni di tutela paesaggistica, possono individuare gli ambiti del proprio territorio a cui non si applica, in caso di riqualificazione, l'incremento del 20% dei diritti edificatori e in relazione ai quali non si può derogare alle norme quantitative, morfologiche, sulle tipologie di intervento e sulle distanze.

15. L'applicazione della disposizione regionale oggetto di scrutinio comprime in maniera eccessiva — con violazione degli articoli 5, 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera *p*), terzo e sesto comma, e 118 della Costituzione — la potestà pianificatoria comunale, in particolare dei comuni che hanno più di 20.000 abitanti (come il Comune di Milano), non consentendo a siffatti enti alcun intervento correttivo o derogatorio in grado di valorizzare, oltre alla propria autonomia pianificatoria, anche le peculiarità dei singoli territori di cui i comuni sono la più immediata e diretta espressione.

15.1. Inoltre, la normativa regionale risulta particolarmente analitica sia nell'individuazione dei presupposti di operatività che nel procedimento da seguire e non si presta a tentativi di interpretazione costituzionalmente conforme che salvaguardino il potere di pianificazione comunale e l'interesse ad un assetto ordinato del territorio che tale pianificazione mira a realizzare. La formulazione letterale della previsione e la puntuale regolamentazione dettata comportano, dunque, il fallimento in radice di ogni tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme atteso che la normativa non lascia spazi per poter «adeguare» in via interpretativa il dettato di legge alla superiori previsioni costituzionali (*cf.*: Corte costituzionale, sentenza n. 218 del 10 ottobre 2020, punto 2.2 del Diritto, che richiama le sentenze n. 204 e n. 95 del 2016).

15.2. Infatti, il legislatore regionale ha imposto, a regime, una disciplina urbanistico-edilizia in ordine al recupero degli immobili fatiscenti ingiustificatamente rigida e uniforme, operante a prescindere dalle decisioni comunali e in grado di produrre un impatto sulla pianificazione locale molto incisivo e potenzialmente idoneo a stravolgere l'assetto del territorio, o di parti importanti dello stesso, in maniera del tutto dissonante rispetto a quanto stabilito nello strumento urbanistico generale. A ben vedere, pur essendo rimessa ordinariamente al Consiglio comunale l'individuazione degli immobili abbandonati e degradati, è, comunque, consentito al proprietario di un immobile versante nelle predette condizioni, indipendentemente dall'inserimento dello stesso nell'elenco formato dal comune, di certificare con perizia asseverata giurata, oltre alla cessazione dell'attività, anche la sussistenza dei presupposti per beneficiare del regime di favore di cui all'art. 40-*bis*. Il comune non ha, quindi, la facoltà di selezionare, discrezionalmente, gli immobili da recuperare, in quanto l'applicazione della norma regionale, in presenza dei richiesti presupposti fattuali, ossia di immobili abbandonati e degradati, può avvenire anche su impulso del proprietario del manufatto. L'assoluta incertezza in ordine all'impatto sul territorio di una tale previsione, sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo, impedisce al comune una coerente programmazione in ambito urbanistico, rendendola in alcune parti, anche importanti, del tutto ineffettiva e ultronea.

15.3 Tuttavia, pure nel caso in cui il comune abbia già individuato gli immobili da recuperare — come nella fattispecie oggetto del presente contenzioso — si deve segnalare che il riconoscimento generalizzato e automatico di un indice edificatorio premiale di rilevante portata (da un minimo del 20% ad un massimo del 25%), accompagnato dall'esenzione dall'eventuale obbligo di reperimento degli standard, assume ugualmente un rilievo significativo sia in quanto la norma regionale si applica anche agli immobili già individuati come abbandonati e degradati dal comune prima della sua entrata in vigore, sia perché gli interventi di recupero vengono ritenuti ininfluenti ai fini della quantificazione del carico urbanistico, senza alcuna considerazione per ciò che ne consegue.



15.4. L'applicazione dell'art. 40-*bis* anche agli immobili già individuati come abbandonati e degradati dal comune prima della sua entrata in vigore — oltre che a quelli segnalati dai privati interessati — rappresenta una violazione della potestà pianificatoria comunale poiché impone, in via non temporanea, un regime urbanistico-edilizio che prescinde — o addirittura si discosta — dalle scelte comunali sottese all'individuazione degli immobili fatiscenti o alla loro non inclusione nell'elenco.

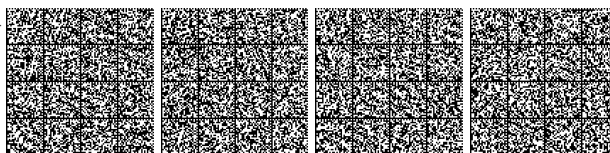
15.5. Venendo al caso di specie, il Comune di Milano ricomprende gli immobili della ricorrente nell'elenco di quelli abbandonati e degradati (allegato n. 3 delle produzioni in giudizio del comune del 9 luglio 2020) con l'obiettivo di consentirne il recupero a condizioni — indicate nell'art. 11 delle N.d.A. — e con un impatto sensibilmente diversi rispetto a quelli previsti nell'art. 40-*bis*. La legge regionale si sovrappone, tuttavia, alla decisione comunale perseguendo obiettivi ulteriori e, in parte, confliggenti con quelli dell'ente locale.

16. La lesione della potestà pianificatoria comunale appare evidente e soprattutto il sacrificio delle prerogative comunali così determinatosi risulta non proporzionato, con violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, all'obiettivo perseguito dalla legge regionale, pur meritorio nelle sue finalità, di favorire il recupero degli immobili abbandonati e degradati. L'applicazione dell'art. 40-*bis* anche agli immobili fatiscenti individuati prima della sua introduzione — come pure a quelli segnalati direttamente dai privati — stravolge la pianificazione territoriale del comune, il quale aveva elaborato e introdotto un regime speciale per il recupero dei citati immobili, proprio tenendo in considerazione l'impatto degli interventi di riqualificazione sul tessuto urbano esistente. Difatti, un conto è riqualificare un immobile, conservandone la medesima consistenza (oppure demolirlo, consentendo il recupero della sola superficie lorda esistente: art. 11 delle N.d.A.), un altro conto è riconoscere a titolo di beneficio un indice edificatorio aggiuntivo, oscillante tra il 20% e il 25%, cui si accompagna l'esenzione dall'eventuale obbligo di reperimento degli standard. Tale ultima disciplina determina un considerevole impatto sull'assetto pianificatorio in relazione a molteplici aspetti: l'aumento del peso insediativo dell'immobile recuperato non risulta bilanciato dal contestuale reperimento degli standard urbanistici e dalla realizzazione delle opere di urbanizzazione, cui consegue altresì il mancato rispetto dell'indice edificatorio comunale e delle prescrizioni regionali sulla riduzione del consumo di suolo.

16.1. Inoltre, l'art. 40-*bis*, comma 5, esonera, seppure con alcune eccezioni, dall'obbligo di individuare aree per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, non garantendo un corretto rapporto tra il carico urbanistico gravante sulla zona interessata dall'intervento di riqualificazione e le corrispondenti dotazioni pubbliche, disattendendo in tal modo i principi che presiedono ad una corretta attività pianificatoria. Ciò risulta in violazione anche della normativa statale (decreto ministeriale n. 1444 del 1968) che si pone quale principio in materia di governo del territorio (art. 117, terzo comma, della Costituzione), in relazione al livello minimo di standard che devono essere garantiti sul territorio comunale.

17. La norma appare, altresì, irragionevole — con violazione dell'art. 3 della Costituzione, sotto altro profilo — nella parte in cui non si rapporta ai principi contenuti in altre norme della stessa legge regionale n. 12 del 2005 [in specie quelli riferiti alla riduzione del consumo di suolo: *cf.* art. 1, comma 3-*bis*, e art. 19, comma 2, lettera b-*bis*] e della legge regionale n. 31 del 2014 («Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e la riqualificazione del suolo degradato»), poiché la riduzione del consumo di suolo rappresenta un obiettivo prioritario e qualificante della pianificazione territoriale regionale, orientata ad un modello di sviluppo territoriale sostenibile (proprio con riferimento alla Regione Lombardia, *cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 179 del 16 luglio 2019, punto 12.1 del Diritto); sebbene l'attività di riqualificazione e recupero di immobili abbandonati e degradati rientri nell'attività di rigenerazione urbana, la stessa non può porsi come indifferente rispetto agli obiettivi di limitazione del consumo del suolo libero, che altrimenti risulterebbero del tutto recessivi rispetto a quelli di recupero del patrimonio edilizio esistente dismesso e non utilizzabile. Il mancato bilanciamento e temperamento tra i due obiettivi rende irragionevole e contraddittoria la normativa regionale sulla riqualificazione degli immobili degradati dismessi. La Corte costituzionale ha già avuto modo di evidenziare, con riguardo all'art. 5, comma 4, della citata legge regionale n. 31 del 2014 (contenente, in origine, un divieto di *ius variandi* in relazione ai contenuti edificatori del documento di piano per un tempo indefinito), una intrinseca contraddittorietà nella «rigidità insita nella norma censurata [...] tale da incidere in modo non proporzionato sull'autonomia dell'ente locale, non solo perché impedisce la rivalutazione delle esigenze urbanistiche in precedenza espresse [...], ma soprattutto perché, al tempo stesso, la preclude quando questa sia rivolta alla protezione degli stessi interessi generali sottostanti alle finalità di fondo della legge regionale e quindi coerenti con queste» (Corte costituzionale, sentenza n. 179 del 16 luglio 2019, punto 12.6 del Diritto).

18. Inoltre viene lesa anche la funzione amministrativa comunale in ambito urbanistico, in quanto l'art. 40-*bis*, quale norma che opera a regime, contiene una disciplina puntuale e specifica con riguardo agli interventi di recupero del patrimonio edilizio dismesso presenti nel territorio comunale, che non lascia alcuno spazio di intervento significativo all'attività pianificatoria comunale, pure qualificata quale funzione fondamentale ai sensi dell'art. 117, secondo comma,



lettera *p*), della Costituzione; difatti, la previsione di premi volumetrici in misura fissa e prestabilita, accompagnata da ulteriori importanti deroghe alla disciplina urbanistica-edilizia, quali l'esenzione dall'obbligo di conferimento dello standard e dal rispetto delle norme quantitative, morfologiche, sulle tipologie di intervento e delle distanze previste dallo strumento urbanistico locale, non soltanto impedisce al comune qualsiasi possibilità di autonoma scelta in sede di pianificazione generale, ma è potenzialmente idonea a stravolgerla in ampi settori, alterando i rapporti tra il carico urbanistico e le dotazioni pubbliche e private. Ciò assume un maggiore rilievo in un comune, qual è Milano, in cui è stato da tempo introdotto negli strumenti urbanistici il principio dell'indifferenza funzionale, ossia una libertà di scelta delle funzioni da insediare in tutti i tessuti urbani senza alcuna esclusione e senza una distinzione ed un rapporto percentuale predefinito.

18.1. Tali considerazioni trovano riscontro anche nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha ricordato come «nell'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione, il punto di sintesi è stato fissato dal legislatore statale tramite la disposizione per cui “sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione: [...] *d*) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale”, ma “[f]erme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'art. 118 della Costituzione” (art. 14, comma 27, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, come sostituito dall'art. 19, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante “Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario”, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135). Il “sistema della pianificazione”, che assegna in modo preminente ai comuni, quali enti locali più vicini al territorio, la valutazione generale degli interessi coinvolti nell'attività urbanistica ed edilizia, non assurge, dunque, a principio così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale — fonte normativa primaria, sovraordinata agli strumenti urbanistici locali — di prevedere interventi in deroga [che tuttavia devono essere] quantitativamente, qualitativamente e temporalmente circoscritti (sentenze n. 245 del 2018 e n. 46 del 2014)» (Corte costituzionale, sentenza n. 119 del 23 giugno 2020, punto 7.1 del Diritto).

18.2. Quindi, sebbene non possa escludersi *a priori* e in via astratta la legittimità dell'intervento del legislatore regionale, è necessario che quest'ultimo persegua esigenze generali che possano ragionevolmente giustificare disposizioni limitative delle funzioni già assegnate agli enti locali, anche nel rispetto del principio di sussidiarietà verticale, sancito nell'art. 118 della Costituzione: «si deve verificare nell'ambito della funzione pianificatoria riconosciuta come funzione fondamentale dei comuni, “quanto la legge regionale toglie all'autonomia comunale e quanto di questa residua, in nome di quali interessi sovracomunali attua questa sottrazione, quali compensazioni procedurali essa prevede e per quale periodo temporale la dispone”, inteso che “[i]l giudizio di proporzionalità deve perciò svolgersi, dapprima, in astratto sulla legittimità dello scopo perseguito dal legislatore regionale e quindi in concreto con riguardo alla necessità, alla adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi coinvolti” (sentenza n. 179 del 2019). Proprio tale giudizio, così dinamicamente inteso, consente di verificare se, per effetto di una normativa regionale rientrante nella materia del governo del territorio, come quella *sub iudice*, non venga menomato il nucleo delle funzioni fondamentali attribuite ai comuni all'interno del “sistema della pianificazione”, così da salvaguardarne la portata anche rispetto al principio autonomistico ricavabile dall'art. 5 Cost.» (Corte costituzionale, sentenza n. 119 del 23 giugno 2020, punto 7.1 del Diritto).

18.3. Nella specie, nessuna «riserva di tutela» è riconosciuta al comune, consentendogli di sottrarsi, per «*an*» o per «*quomodo*», all'applicazione della normativa derogatoria oggetto di scrutinio, e neppure è previsto il ricorso ad una fase di cooperazione finalizzata al coordinamento degli strumenti di pianificazione incidenti sul governo del territorio. In tal senso appare pertinente il riferimento al precedente della Corte costituzionale sulla legge regionale del Veneto relativa al Piano casa, in cui si è affermato «che, nel consentire interventi in deroga agli strumenti urbanistici o ai regolamenti locali, il legislatore regionale veneto, in attuazione dell'intesa sancita tra Stato, regioni ed enti locali in sede di Conferenza unificata il 1° aprile 2009, ha compiuto una ponderazione degli interessi pubblici coinvolti, attraverso sia la limitazione dell'entità degli interventi ammessi, sia l'esclusione di alcune componenti del patrimonio edilizio dall'ambito di operatività della legge regionale censurata e delle disposizioni di deroga. E ciò ha fatto consentendo, altresì, ai comuni, nella sua prima applicazione, di sottrarre i propri strumenti urbanistici e i propri regolamenti all'operatività delle deroghe ammesse dalla medesima legge regionale» (Corte costituzionale, sentenza n. 119 del 23 giugno 2020, punto 7.2 del Diritto).

18.4. Del resto, il *modus procedendi* da ultimo richiamato è seguito dalla stessa Regione Lombardia, che attraverso l'art. 5, comma 6, della legge regionale n. 12 del 2009 (Piano casa) — sul punto ripreso dall'art. 3, comma 4, della legge regionale n. 4 del 2012 (Nuovo Piano casa) — ha previsto che «entro il termine perentorio del 15 ottobre 2009 i comuni, con motivata deliberazione, possono individuare parti del proprio territorio nelle quali le disposizioni



indicate nell'art. 6 non trovano applicazione, in ragione delle speciali peculiarità storiche, paesaggistico-ambientali ed urbanistiche delle medesime, compresa l'eventuale salvaguardia delle cortine edilizie esistenti, nonché fornire prescrizioni circa le modalità di applicazione della presente legge con riferimento alla necessità di reperimento di spazi per parcheggi pertinenziali e a verde».

18.5. Ugualmente, la salvaguardia delle prerogative pianificatorie comunali è riscontrabile, altresì, nella normativa regionale in materia di recupero ai fini abitativi dei sottotetti esistenti (articoli 63-65 della legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005) dove si prevede la possibilità per il comune di escludere dall'applicazione sul proprio territorio del regime ivi contemplato [art. 65 — «Ambiti di esclusione — “1. Le disposizioni del presente capo non si applicano negli ambiti territoriali per i quali i comuni, con motivata deliberazione del Consiglio comunale, ne abbiano disposta l'esclusione, in applicazione dell'art. 1, comma 7, della legge regionale 15 luglio 1996, n. 15 (Recupero ai fini abitativi dei sottotetti esistenti).

*1-bis.* Fermo restando quanto disposto dal comma 1, i comuni, con motivata deliberazione, possono ulteriormente disporre l'esclusione di parti del territorio comunale, nonché di determinate tipologie di edifici o di intervento, dall'applicazione delle disposizioni del presente capo.

*1-ter.* Con il medesimo provvedimento di cui al comma *1-bis*, i comuni possono, altresì, individuare ambiti territoriali nei quali gli interventi di recupero ai fini abitativi dei sottotetti, se volti alla realizzazione di nuove unità immobiliari, sono, in ogni caso, subordinati all'obbligo di reperimento di spazi per parcheggi pertinenziali nella misura prevista dall'art. 64, comma 3.

*1-quater.* Le determinazioni assunte nelle deliberazioni comunali di cui ai commi 1, *1-bis* e *1-ter* hanno efficacia non inferiore a cinque anni e comunque fino all'approvazione dei PGT ai sensi dell'art. 26, commi 2 e 3. Il piano delle regole individua le parti del territorio comunale nonché le tipologie di edifici o di intervento escluse dall'applicazione delle disposizioni del presente capo.

*1-quinquies.* In sede di redazione del PGT, i volumi di sottotetto recuperati ai fini abitativi in applicazione della l.r. n. 15/1996, ovvero delle disposizioni del presente capo, sono computati ai sensi dell'art. 10, comma 3, lettera b)].

18.6. Dai richiamati esempi emerge come, in alcuni frangenti, lo stesso legislatore regionale lombardo si sia dimostrato rispettoso delle prerogative pianificatorie comunali, pur non rinunciando a disciplinare la materia del governo del territorio nell'esercizio delle proprie attribuzioni.

18.7. Diversamente, in presenza di prescrizioni di durata indefinita, in carenza di profili interlocutivi e nell'assolutezza, finanche contraddittoria con gli obiettivi posti in sede regionale, risultanti dalla disciplina contenuta nell'art. 40-*bis* della legge regionale n. 12 del 2005, non può ritenersi superato, «ai sensi del legittimo esercizio del principio di sussidiarietà verticale, il test di proporzionalità con riguardo all'adeguatezza e necessità della limitazione imposta all'autonomia comunale in merito a una funzione amministrativa che il legislatore statale ha individuato come connotato fondamentale dell'autonomia comunale» (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 179 del 16 luglio 2019, punto 12.7 del Diritto).

19. L'art. 40-*bis* sembra porsi in contrasto anche con il principio espresso dall'art. 3-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, secondo il quale la riqualificazione di un determinato contesto può avvenire attraverso forme di compensazione incidenti sull'area interessata, tuttavia senza aumento della superficie coperta: al contrario l'art. 40-*bis* della legge regionale prevede un premio del 20% della superficie lorda, aumentabile fino al 25% al ricorrere di determinate condizioni. Sebbene l'art. 103, comma 1, della legge regionale n. 12 del 2005, abbia escluso una diretta applicazione nella Regione Lombardia della disciplina di dettaglio prevista, tra l'altro, dall'art. 3-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, comunque è stata fatta salva l'applicazione dei principi contenuti nella citata disposizione statale, al cui novero certamente appartiene il divieto di consentire un aumento della superficie coperta in sede di riqualificazione di un immobile; deve ricomprendersi difatti tra i principi statali in materia di governo del territorio la previsione secondo la quale un incentivo per recuperare un bene non può spingersi fino al punto di compromettere la tutela di un altro bene, di almeno pari rango, qual è quello legato alla riduzione del consumo di suolo, peraltro fatto proprio dallo stesso legislatore regionale.

20. Infine, l'art. 40-*bis* della legge regionale n. 12 del 2005 appare in contrasto anche con i principi di uguaglianza e imparzialità dell'Amministrazione discendenti dagli articoli 3 e 97 della Costituzione, visto che riconosce delle premialità per la riqualificazione di immobili abbandonati e degradati (anche) in favore di soggetti che non hanno provveduto a mantenerli in buono stato e che hanno favorito l'insorgere di situazioni di degrado e pericolo, a differenza dei proprietari diligenti che hanno fatto fronte agli oneri e ai doveri conseguenti al loro diritto di proprietà, ma che proprio per questo non possono beneficiare di alcun vantaggio in caso di intervento sul proprio immobile. La norma regionale, quindi, incentiva in maniera assolutamente discriminatoria e irragionevole situazioni di abbandono e di degrado da cui discende la possibilità di ottenere premi volumetrici e norme urbanistiche ed edificatorie più favorevoli rispetto a quelle ordinarie.



21. In conclusione, il giudizio deve essere sospeso e gli atti vanno trasmessi al Corte costituzionale in quanto risulta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 40-bis della legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005 (inserito dall'art. 4, comma 1, lettera a), legge reg. 26 novembre 2019, n. 18), recante «Disposizioni relative al patrimonio edilizio dismesso con criticità», per violazione degli articoli 3, 5, 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), terzo e sesto comma, e 118 della Costituzione, secondo quanto specificato in precedenza.

22. Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e sulle spese resta riservata alla decisione definitiva.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), non definitivamente pronunciando:*

a) *Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 40-bis della legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005 (inserito dall'art. 4, comma 1, lettera a), legge reg. 26 novembre 2019, n. 18), recante «Disposizioni relative al patrimonio edilizio dismesso con criticità», per violazione degli articoli 3, 5, 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), terzo e sesto comma, e 118 della Costituzione;*

b) *Dispone la sospensione del presente giudizio;*

c) *Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

d) *Ordina che, a cura della segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente della Giunta regionale della Lombardia e comunicata al Presidente del Consiglio regionale della Lombardia;*

e) *Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese.*

Così deciso in Milano nella Camera di consiglio del giorno 22 gennaio 2021, tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 25, comma 2, del decreto-legge n. 137 del 2020 (convertito, con modificazione, dalla legge n. 176/2020), attraverso la piattaforma in uso presso la Giustizia amministrativa di cui all'Allegato 3 al decreto del Presidente del Consiglio di Stato del 28 dicembre 2020 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 7 dell'11 gennaio 2021), con l'intervento dei magistrati:

Italo Caso, Presidente

Antonio De Vita, consigliere

Lorenzo Cordi', referendario, estensore

*Il Presidente: CASO*

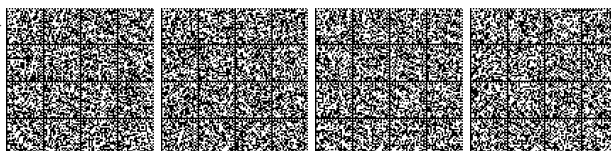
*L'estensore: CORDI'*

2100085

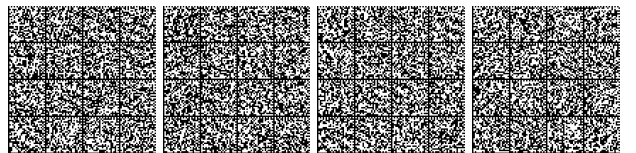
MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2021-GUR-016) Roma, 2021 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



## MODALITÀ PER LA VENDITA

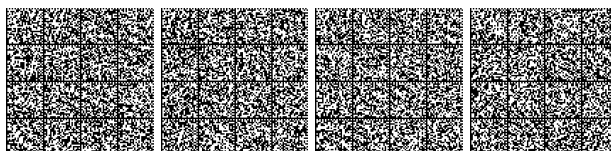
**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.  
Vendita Gazzetta Ufficiale  
Via Salaria, 691  
00138 Roma  
fax: 06-8508-3466  
e-mail: [informazioni@gazzettaufficiale.it](mailto:informazioni@gazzettaufficiale.it)

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.





€ 9,00

