

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 31

**GAZZETTA UFFICIALE**  
  
**DELLA REPUBBLICA ITALIANA**

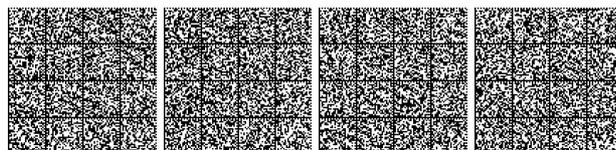
*PARTE PRIMA*

Roma - Mercoledì, 4 agosto 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. 175. Sentenza 24 giugno - 30 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Processi di durata non eccedente, al 31 ottobre 2016, i termini ragionevoli di durata previsti dall'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001 e non ancora assunti in decisione alla stessa data - Rimedi preventivi - Deposito, a pena di inammissibilità, di un'istanza di accelerazione almeno sei mesi prima del decorso dei termini ragionevoli di durata - Violazione del diritto al giusto processo, per il profilo della sua ragionevole durata, come previsto dalla Cedu - Illegittimità costituzionale.**

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, artt. 1-bis, comma 2, e 2, comma 1, come, rispettivamente, inserito e sostituito dall'art. 1, comma 777, lettera a), della legge 28 dicembre 2015, n. 208, in relazione agli artt. 1-ter, comma 2, e 6, comma 2-bis, della medesima legge, come inseriti, rispettivamente, dall'art. 1, comma 777, lettere a) e m), della legge 28 dicembre 2015, n. 208.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6, paragrafo 1, e 13. ....

Pag. 1

N. 176. Sentenza 6 - 30 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sicurezza pubblica - Norme della Regione Veneto - Sostegno della collaborazione istituzionale con i vari enti e organismi pubblici, territoriali e statali, o anche con privati e organismi del terzo settore, mediante la stipulazione di intese o accordi per favorire l'attuazione, l'integrazione e il coordinamento delle politiche di sicurezza - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza - Non fondatezza della questione.**

**Polizia locale - Norme della Regione Veneto - Possibile impiego, nei regolamenti di polizia locale, di istituti di vigilanza e di associazioni di volontariato, per l'affiancamento e il supporto alla polizia locale e per servizi per conto terzi - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Non fondatezza della questione.**

**Polizia locale - Norme della Regione Veneto - Promozione, da parte della Giunta regionale, della collaborazione con le associazioni di volontariato per favorire la partecipazione dei cittadini alla progettazione, gestione e valutazione delle politiche di sicurezza - Ricorso del Governo - Lamentata disparità di trattamento tra le associazioni di volontariato e gli altri enti del Terzo settore, nonché violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e del principio di sussidiarietà orizzontale - Inammissibilità delle questioni.**

**Polizia locale - Norme della Regione Veneto - Disciplina dei ruoli, distintivi e caratteristiche delle dotazioni del personale di polizia locale - Ricorso del Governo - Lamentata disparità di trattamento e violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, nonché del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Non fondatezza delle questioni.**

**Polizia locale - Norme della Regione Veneto - Definizione, da parte della Giunta regionale, delle caratteristiche delle uniformi e dei distintivi di grado nonché dei mezzi e degli strumenti operativi e di autotutela in dotazione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Inammissibilità della questione.**



**Sicurezza pubblica - Norme della Regione Veneto - Rafforzamento e valorizzazione, da parte della Giunta regionale, dell'azione coordinata della polizia locale con azioni e progetti finalizzati al potenziamento strumentale e operativo e alla condivisione degli strumenti e delle procedure necessarie al coordinamento degli apparati di sicurezza per la gestione di specifici servizi e per obiettivi comuni - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza - Illegittimità costituzionale parziale.**

**Sicurezza pubblica - Norme della Regione Veneto - Promozione e programmazione, da parte della Giunta regionale, di azioni di sistema sul territorio regionale, coinvolgendo gli enti locali, le polizie locali e le forze dell'ordine per l'ammodernamento delle metodologie di intervento, la lotta ad ogni forma di illegalità e di infiltrazione criminale - Razionalizzare e potenziare i presidi di sicurezza presenti sul territorio regionale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza - Illegittimità costituzionale.**

**Sicurezza pubblica - Norme della Regione Veneto - Costituzione, da parte della Giunta regionale, di tavoli a livello provinciale per la definizione e l'implementazione continua delle politiche per la sicurezza - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Veneto 23 giugno 2020, n. 24, artt. 3, comma 2, lettera *b*), 8, commi 1, 2 e 3, 9, comma 3, 13, comma 2, lettere *d*), *e*), *g*) e *i*), e 18, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettere *l*) e *h*), e 118, quarto comma. . . . .

Pag. 7

N. 177. Sentenza 7 - 30 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Energia - Norme della Regione Toscana - Disposizioni in materia di installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili di energia nelle aree rurali - Possibile realizzazione di impianti fotovoltaici a terra fino alla potenza massima, per ciascun impianto, di 8.000 chilowatt elettrici - Rilascio dell'autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio degli impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1.000 chilowatt elettrici previa intesa con il Comune, o i Comuni, interessati dall'impianto - Applicazione delle disposizioni suindicate anche ai procedimenti in corso - Violazione dei principi fondamentali nella materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Toscana 7 agosto 2020, n. 82, art. 2, commi 1, 2 e 3, rispettivamente introduttivi dei commi 1-*bis*, 1-*ter* e 1-*quater* nell'art. 9 della legge della Regione Toscana 21 marzo 2011, n. 11.
- Costituzione, art. 117, terzo comma. . . . .

Pag. 22

N. 178. Sentenza 6 - 30 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Misure di prevenzione - Modifiche al Codice antimafia - Previsione che gli effetti automaticamente interdittivi conseguono anche alla condanna, non definitiva, per il reato di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche - Violazione del principio di ragionevolezza e di proporzionalità e lesione della tutela della libertà di iniziativa economica privata - Illegittimità costituzionale parziale.**

**Misure di prevenzione - Modifiche al codice antimafia - Previsione che gli effetti automaticamente interdittivi conseguono anche alla condanna, non definitiva, per il reato delitto di truffa commesso a danno dello Stato o di un altro ente pubblico (o dell'Unione europea) - Illegittimità costituzionale consequenziale parziale.**

- Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, art. 24, comma 1, lettera *d*), che modifica l'art. 67, comma 8 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, in riferimento ai reati di cui agli artt. 640-*bis* e 640, secondo comma, numero 1), codice penale.
- Costituzione, artt. 3, 25, 27, 38 e 41; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6 e 7. . . . .

Pag. 29



## N. 179. Sentenza 6 - 30 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Marche - Nomina dei direttori di dipartimento delle aziende del Servizio sanitario regionale (SSR) - Requisiti di competenza e di professionalità richiesti - Inclusione dei dirigenti sanitari - Violazione dei principi fondamentali della legislazione statale nella materia della tutela della salute - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Legge della Regione Marche 9 luglio 2020, n. 30, art. 1.
- Costituzione, art. 117, terzo comma. . . . . Pag. 38

## N. 180. Sentenza 23 giugno - 30 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Istruzione - Personale docente - Servizio di insegnamento non di ruolo prestato presso le scuole paritarie - Riconoscimento ai fini della ricostruzione della carriera - Esclusione, in base al diritto vivente - Denunciata disparità di trattamento - Non fondatezza della questione.**

- Decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, art. 485.
- Costituzione, art. 3. . . . . Pag. 42

## N. 181. Sentenza 7 - 30 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lazio - Disciplina attuativa della sanatoria edilizia (c.d. terzo condono) - Cause ostative - Non sanabilità delle opere abusive realizzate anche prima della apposizione del vincolo a tutela dei monumenti naturali, dei siti di importanza comunitaria e delle zone a protezione speciale, non ricadenti all'interno dei piani urbanistici attuativi vigenti, nonché a tutela dei parchi e delle aree naturali protette nazionali, regionali e provinciali - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e del buon andamento dell'amministrazione, nonché lesione del diritto di proprietà e disparità di trattamento - Non fondatezza delle questioni.**

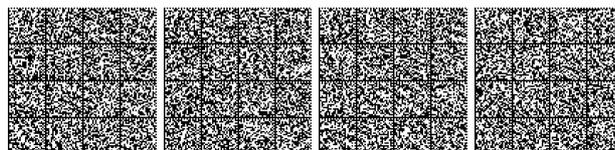
- Legge della Regione Lazio 8 novembre 2004, n. 12, art. 3, comma 1, lettera b).
- Costituzione, artt. 3, 42, 97, 103 e 113. . . . . Pag. 52

## N. 182. Sentenza 7 - 30 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Condanna in primo grado, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato a favore della parte civile - Successiva estinzione del reato per prescrizione - Previsione che il giudice di appello decida sull'impugnazione ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli effetti civili - Denunciata lesione del diritto alla presunzione di innocenza, come declinato dalla giurisprudenza della Corte EDU e affermato dal diritto dell'Unione europea - Non fondatezza delle questioni.**

- Codice di procedura penale, art. 578.
- Costituzione, artt. 11 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, paragrafo 2; Direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016, artt. 3 e 4; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 48. . . . . Pag. 63



## N. 183. Sentenza 7 - 30 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Esecuzione penale - Sospensione della esecuzione delle pene detentive brevi - Esclusione per il reato di maltrattamenti in famiglia commesso in presenza di minori - Regime transitorio che applichi la novella solo ai fatti commessi successivamente - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento violazione dei principi di ragionevolezza, di legalità e dell'affidamento, anche riguardo la giurisprudenza della Corte EDU - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.**

- Codice di procedura penale, art. 656, comma 9, lettera a).
- Costituzione, artt. 3, 13, 25, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 7. ....

Pag. 77

## N. 184. Ordinanza 7 - 30 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Circolazione stradale - Condanna per i reati di omicidio stradale o di lesioni personali stradali gravi o gravissime - Applicazione automatica della revoca della patente di guida - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità - Manifesta inammissibilità della questione.**

**Circolazione stradale - Condanna per i reati di omicidio stradale o di lesioni personali stradali gravi o gravissime - Divieto di conseguire una nuova patente di guida prima che siano decorsi cinque anni dalla revoca quale sanzione automatica per la condanna - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 222, commi 2, quarto periodo, e comma 3-ter.
- Costituzione, artt. 3 e 27. ....

Pag. 82

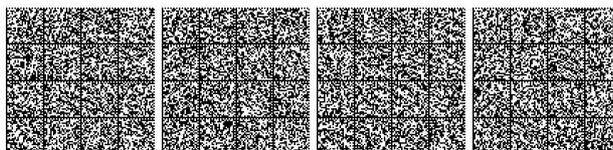
#### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 32. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 giugno 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Energia - Norme della Regione Abruzzo - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Sospensione, nelle more dell'individuazione in sede amministrativa delle aree e dei siti idonei, delle installazioni non ancora autorizzate di specifici impianti alimentati da fonti rinnovabili, nelle zone agricole caratterizzate da produzioni agroalimentari di qualità e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale - Previsione che la Giunta regionale è tenuta a proporre al Consiglio regionale lo strumento di pianificazione entro e non oltre il 31 dicembre 2021.**

- Legge della Regione Abruzzo 23 aprile 2021, n. 8 (Esternalizzazione del servizio gestione degli archivi dei Geni Civili regionali e ulteriori disposizioni), art. 4. ....

Pag. 85



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 175

*Sentenza 24 giugno - 30 luglio 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Processi di durata non eccedente, al 31 ottobre 2016, i termini ragionevoli di durata previsti dall'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001 e non ancora assunti in decisione alla stessa data - Rimedi preventivi - Deposito, a pena di inammissibilità, di un'istanza di accelerazione almeno sei mesi prima del decorso dei termini ragionevoli di durata - Violazione del diritto al giusto processo, per il profilo della sua ragionevole durata, come previsto dalla Cedu - Illegittimità costituzionale.**

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, artt. 1-bis, comma 2, e 2, comma 1, come, rispettivamente, inserito e sostituito dall'art. 1, comma 777, lettera a), della legge 28 dicembre 2015, n. 208, in relazione agli artt. 1-ter, comma 2, e 6, comma 2-bis, della medesima legge, come inseriti, rispettivamente, dall'art. 1, comma 777, lettere a) e m), della legge 28 dicembre 2015, n. 208.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6, paragrafo 1, e 13.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

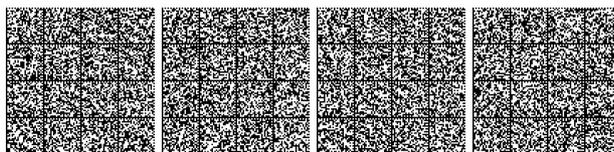
*Giudici :* Giuliano AMATO, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1-bis, comma 2, e 2, comma 1, in relazione agli artt. 1-ter, comma 2, e 6, comma 2-bis, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 1, comma 777, lettere a), b) e m), della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», promosso dal Corte d'appello di Napoli nel procedimento vertente tra S. A. e il Ministero della giustizia, con ordinanza dell'11 marzo 2020, iscritta al n. 173 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio del 23 giugno 2021 il Giudice relatore Stefano Petitti;  
deliberato nella camera di consiglio del 24 giugno 2021.



*Ritenuto in fatto*

1.- La Corte d'appello di Napoli, con ordinanza dell'11 marzo 2020, iscritta al n. 173 del registro ordinanze 2020, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1-*bis*, comma 2, in relazione agli artt. 1-*ter*, comma 2, e 6, comma 2-*bis*, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 1, comma 777, lettere *a*) e *m*), della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», «nella parte in cui subordina il riconoscimento del diritto ad una equa riparazione in favore di chi ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale a causa dell'irragionevole durata di un processo penale la cui durata al 31 ottobre 2016 non ecceda i termini ragionevoli previsti dall'art. 2, comma 2-*bis*, e che non sia stato ancora assunto in decisione alla stessa data, all'esperimento del rimedio preventivo consistente nel depositare, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, un'istanza di accelerazione almeno sei mesi prima che siano trascorsi i detti termini».

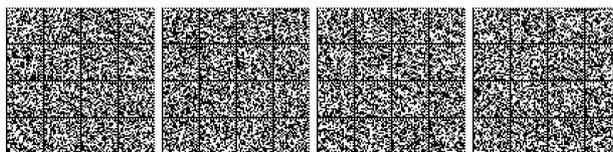
Con la medesima ordinanza, la Corte d'appello di Napoli ha altresì censurato l'art. 2, comma 1, in relazione agli artt. 1-*ter*, comma 2, e 6, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001, nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 1, comma 777, lettere *a*), *b*) e *m*), della legge n. 208 del 2015, «nella parte in cui, con riferimento ai processi penali la cui durata al 31 ottobre 2016 non ecceda i termini ragionevoli previsti dall'art. 2, comma 2-*bis*, e a quelli non ancora assunti in decisione alla stessa data, sancisce l'inammissibilità della domanda di equa riparazione proposta dal soggetto che non ha esperito il rimedio preventivo consistente nel depositare, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, un'istanza di accelerazione almeno sei mesi prima che siano trascorsi i detti termini».

2.- Il giudice *a quo* premette che il ricorrente S. A. ha proposto in data 6 febbraio 2020 domanda di equa riparazione, ai sensi della legge n. 89 del 2001, per l'eccessiva durata di un processo penale a suo carico tuttora pendente in grado d'appello, nel quale è attualmente maturato un ritardo tale da legittimare la proposizione della domanda e che, tuttavia, al 31 ottobre 2016 non eccedeva i termini ragionevoli stabiliti dall'art. 2, comma 2-*bis*, della medesima legge. In tale processo non risulta presentata dall'imputato l'istanza di accelerazione prevista come rimedio preventivo dall'art. 1-*ter*, comma 2, della stessa legge n. 89 del 2001, aggiunto dall'art. 1, comma 777, lettera *a*), della legge n. 208 del 2015, in vigore dal 1° gennaio 2016. La mancata presentazione dell'istanza di accelerazione, avverte il giudice *a quo*, condurrebbe al diniego del diritto all'indennizzo e alla declaratoria di inammissibilità dell'istanza, in virtù di quanto disposto dagli artt. 1-*bis*, comma 2, 2, comma 1, e 6, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001, come rispettivamente introdotti e sostituiti dall'art. 1, comma 777, lettere *a*) e *b*), della legge n. 208 del 2015.

3.- La Corte d'appello di Napoli dubita della legittimità costituzionale delle richiamate disposizioni per contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 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.

4.- In punto di rilevanza della questione, l'ordinanza di rimessione espone che il giudizio penale presupposto, tuttora pendente in grado di appello, aveva raggiunto, al momento della proposizione della domanda di equa riparazione, la durata di cinque anni, dieci mesi e dodici giorni, complessivamente superiore, pertanto, al termine ragionevole di cinque anni previsto dall'art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001.

Negata la possibilità di ravvisare, nella fattispecie in esame, alcuna delle ipotesi di esclusione del diritto all'indennizzo o di presunta insussistenza del pregiudizio da irragionevole durata del processo contemplate dall'art. 2, commi 2-*quinqies*, 2-*sexies* e 2-*septies*, della legge n. 89 del 2001, il giudice *a quo* evidenzia che il ricorrente non aveva depositato l'istanza di accelerazione di cui al comma 2 dell'art. 1-*ter* della legge n. 89 del 2001, sebbene al 31 ottobre 2016 la durata del processo penale presupposto non avesse ancora ecceduto i termini di durata ragionevole. L'interessato, infatti, aveva acquisito conoscenza dello stesso processo in forza della notificazione del decreto penale di condanna del Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Torre Annunziata avvenuta il 21 ottobre 2013; il 12 settembre 2016 era poi stata depositata dal medesimo Tribunale la sentenza di condanna e il 16 settembre era stato depositato dal difensore dell'imputato l'atto di appello, ancora pendente al momento della proposizione della domanda di equa riparazione. Non trova perciò applicazione la norma transitoria contenuta nell'art. 6, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001, che esclude l'operatività del precedente art. 2, comma 1, nei processi la cui durata eccedesse già al 31 ottobre 2016 i termini ragionevoli di cui all'art. 2, comma 2-*bis*, e in quelli assunti in decisione alla stessa data. La Corte d'appello di Napoli spiega così che il giudizio di equa riparazione deve essere definito facendo applicazione degli artt. 1-*bis*, comma 2, e 2, comma 1, della legge n. 89 del 2001, in combinato disposto con gli artt. 1-*ter*, comma 2, e 6, comma 2-*bis*, della stessa legge, arrivando, in forza delle disposizioni di cui è denunciata l'illegittimità costituzionale, a negare il diritto all'indennizzo ed a dichiarare inammissibile la domanda proposta.



5.- A sostegno della non manifesta infondatezza della questione, l'ordinanza di rimessione richiama la sentenza n. 169 del 2019 di questa Corte, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 2, comma 2-*quinquies*, lettera *e*), della legge n. 89 del 2001, nel testo introdotto dall'art. 55, comma 1, lettera *a*), numero 2, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134. Tale norma analogamente negava il diritto all'equa riparazione in favore dell'imputato che non avesse «depositato istanza di accelerazione del processo penale nei trenta giorni successivi al superamento dei termini di cui all'art. 2-*bis*». Viene del pari richiamata la sentenza costituzionale n. 34 del 2019, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, comma 2, 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, come modificato dall'art. 3, comma 23, dell'Allegato 4 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo) e dall'art. 1, comma 3, lettera *a*), numero 6, del decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 195 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo a norma dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69). La Corte d'appello di Napoli rievoca altresì la costante giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in tema di necessaria effettività dei rimedi preventivi, volti ad evitare l'eccessiva durata del procedimento. Ad avviso del giudice *a quo*, gli artt. 1-*bis*, comma 2, e 2, comma 1, della legge n. 89 del 2001, entrambi in relazione all'art. 1-*ter*, comma 2, della stessa legge, parimenti contrasterebbero con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 CEDU, atteso che, al deposito dell'istanza di accelerazione, ad opera dell'imputato o di una delle altre parti del giudizio penale, non corrisponderebbe alcuna effettiva diversa considerazione della vicenda processuale, tale da assicurarne, almeno tendenzialmente, la definizione entro il termine ragionevole. Piuttosto, le norme censurate imporrebbero un inutile adempimento formale, con l'effetto di mera «prenotazione della decisione» (la quale può comunque intervenire oltre il termine di ragionevole durata del correlativo grado di giudizio) e di pura e semplice manifestazione di un interesse già altrimenti presente nel processo e avente copertura costituzionale.

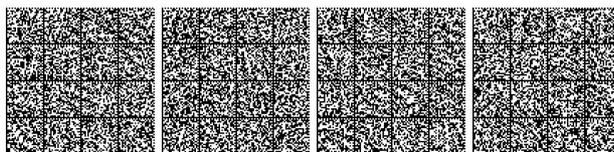
In sostanza, osserva la Corte d'appello di Napoli, l'istanza di accelerazione del processo penale continuerebbe a non rappresentare un rimedio preventivo effettivamente sollecitatorio, nei termini precisati dalla giurisprudenza della Corte EDU e dalle sentenze di questa Corte, tanto più ove si consideri che, a mente dell'art. 1-*ter*, comma 7, della legge n. 89 del 2001, anche in caso di esperimento dei rimedi contemplati dallo stesso articolo, «restano ferme le disposizioni che determinano l'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti».

È pur vero, aggiunge l'ordinanza di rimessione, che l'art. 1-*ter*, comma 2, della legge n. 89 del 2001, disponendo che l'istanza di accelerazione venga presentata dall'imputato e dalle altre parti del processo penale con anticipo di almeno sei mesi rispetto alla scadenza dei termini fissati dall'art. 2, comma 2-*bis*, pone a carico degli stessi un onere di diligenza più incisivo di quello prescritto (peraltro nei confronti del solo imputato) dalla previgente previsione di cui all'art. 2, comma 2-*quinquies*, lettera *e*), della medesima legge, in base alla quale, invece, il deposito di tale istanza doveva essere effettuato nei trenta giorni successivi al superamento dei predetti termini. Ciò, tuttavia, non comporta che il rimedio in esame, seppur attualmente prefigurato come «preventivo», possa essere altresì ritenuto «effettivo», ai sensi dell'art. 13 CEDU, in quanto, anche a seguito della novella introdotta dalla legge n. 208 del 2015, il sistema giuridico nazionale continua a non prevedere alcuna condizione volta a garantire il sollecito esame e il positivo riscontro dell'istanza di accelerazione, né tantomeno a predisporre idonee misure finalizzate a velocizzare la decisione da parte del giudice al quale una siffatta istanza sia stata tempestivamente rivolta.

Da ultimo, il giudice *a quo* esclude la possibilità di una interpretazione convenzionalmente orientata delle norme sospettate di illegittimità costituzionale, atteso il tenore letterale delle stesse.

6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha depositato atto di intervento, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata.

La difesa statale contesta l'analogia fra la questione sollevata dalla Corte d'appello di Napoli e quelle decise con le sentenze n. 169 del 2019 e n. 34 del 2019 di questa Corte, evidenziando come le indicate modifiche apportate dall'art. 1, comma 777, della legge n. 208 del 2015 alla "legge Pinto" abbiano inserito, con l'art. 1-*ter* della medesima legge n. 89 del 2001, un sistema di rimedi preventivi, da sperimentare con congruo anticipo rispetto allo spirare dei termini, previsti dall'art. 2, comma 2-*bis*, della legge stessa, all'esito del quale si concretizza il diritto all'equa riparazione. Nell'ambito di tali rimedi si colloca l'istanza di accelerazione, di cui al comma 2 del citato art. 1-*ter*, che l'imputato e le altre parti hanno il diritto di depositare, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini predetti. L'Avvocatura generale auspica, pertanto, l'estensione alla questione in esame delle considera-



zioni svolte nella sentenza di questa Corte n. 121 del 2020, sottolineando come, diversamente dall'istanza che formava oggetto del previgente art. 2, comma 2-*quinquies*, della legge n. 89 del 2001, l'istanza di accelerazione del processo penale prevista dall'art. 1-*ter*, comma 2, della medesima legge abbia "natura effettivamente preventiva", poiché la parte interessata ha la facoltà di proporla ben sei mesi prima dello spirare del termine oltre il quale la durata del processo viene considerata eccessiva e non, come nella precedente ipotesi, successivamente alla scadenza di tale termine.

Nell'atto di intervento si contesta anche l'asserita mancanza di "effettività" della nuova istanza di accelerazione in rapporto alla durata del processo, affermandosi che l'autorità giudiziaria, presso la quale pende il procedimento, non potrà non tenerne conto al fine di scandire i tempi di eventuali rinvii e di poter giungere tempestivamente alla decisione nel congruo tempo a disposizione.

### *Considerato in diritto*

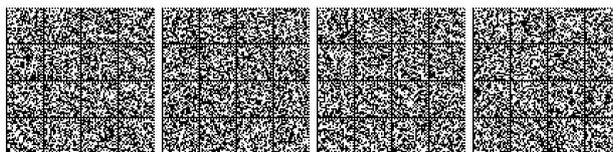
1.- La Corte d'appello di Napoli, con ordinanza dell'11 marzo 2020 (r.o. n. 173 del 2020), ha sollevato, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-*bis*, comma 2, in relazione agli artt. 1-*ter*, comma 2, e 6, comma 2-*bis*, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 1, comma 777, lettere *a*) e *m*), della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», «nella parte in cui subordina il riconoscimento del diritto ad una equa riparazione in favore di chi ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale a causa dell'irragionevole durata di un processo penale la cui durata al 31 ottobre 2016 non ecceda i termini ragionevoli previsti dall'art. 2, comma 2-*bis*, e che non ancora sia stato assunto in decisione alla stessa data, all'esperimento del rimedio preventivo consistente nel depositare, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, un'istanza di accelerazione almeno sei mesi prima che siano trascorsi i detti termini».

Con la medesima ordinanza, la Corte d'appello di Napoli dubita anche, in riferimento ai medesimi parametri, della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, in relazione agli artt. 1-*ter*, comma 2, e 6, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001, nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 1, comma 777, lettere *a*), *b*) e *m*), della legge n. 208 del 2015, «nella parte in cui, con riferimento ai processi penali la cui durata al 31 ottobre 2016 non ecceda i termini ragionevoli previsti dall'art. 2, comma 2-*bis*, e a quelli non ancora assunti in decisione alla stessa data, sancisce l'inammissibilità della domanda di equa riparazione proposta dal soggetto che non ha esperito il rimedio preventivo consistente nel depositare, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, un'istanza di accelerazione almeno sei mesi prima che siano trascorsi i detti termini».

2.- L'ordinanza di rimessione richiama le sentenze di questa Corte n. 169 del 2019 e n. 34 del 2019, nonché la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in tema di necessaria effettività dei rimedi preventivi, volti ad evitare l'eccessiva durata del procedimento. Ad avviso del giudice *a quo*, gli artt. 1-*bis*, comma 2, e 2, comma 1, della legge n. 89 del 2001, entrambi in relazione all'art. 1-*ter*, comma 2, e 6, comma 2-*bis*, della stessa legge, contrasterebbero con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 CEDU, atteso che, al deposito dell'istanza di accelerazione, ad opera dell'imputato o di una delle altre parti del giudizio penale, non corrisponderebbe alcuna effettiva diversa considerazione della vicenda processuale, tale da assicurarne, almeno tendenzialmente, la definizione entro il termine ragionevole. Le norme censurate imporrebbero, piuttosto, un inutile adempimento formale, senza rappresentare un rimedio preventivo effettivamente sollecitatorio.

3.- L'Avvocatura generale dello Stato ha chiesto che la questione sia dichiarata manifestamente infondata, evidenziando come le modifiche apportate dall'art. 1, comma 777, della legge n. 208 del 2015 alla legge n. 89 del 2001 abbiano introdotto un sistema di rimedi preventivi, nell'ambito dei quali si colloca l'istanza di accelerazione, prevista dall'art. 1-*ter*, comma 2, che va proposta sei mesi prima dello spirare del termine oltre il quale la durata del processo viene considerata eccessiva e della quale deve tener conto l'autorità giudiziaria presso cui pende il procedimento presupposto, al fine di modulare i tempi degli eventuali rinvii e di poter giungere tempestivamente alla decisione.

4.- Entrambe le questioni sollevate dal rimettente interrogano questa Corte sulla legittimità costituzionale della disciplina legislativa in forza della quale la mancata presentazione dell'istanza di accelerazione nel processo penale, di cui all'art. 1-*ter*, comma 2, della legge n. 89 del 2001, comporta la inammissibilità, ai sensi dell'art. 2, comma 1, della medesima legge, della domanda di equa riparazione.



Pertanto, pur se il rimettente estende la censura di legittimità costituzionale ad altre disposizioni (artt. 1-*bis*, comma 2, e 6, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001), lo scrutinio da parte di questa Corte deve incentrarsi sulla conformità a Costituzione dell'art. 2, comma 1, di tale legge, in riferimento all'art. 1-*ter*, comma 2, della stessa.

Deve, infatti, rilevarsi che, a norma dell'art. 1-*bis*, comma 2, «[c]hi, pur avendo esperito i rimedi preventivi di cui all'articolo 1-*ter*, ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale a causa dell'irragionevole durata del processo ha diritto ad una equa riparazione»; tale disposizione si limita chiaramente a riconoscere il diritto della parte che ha esperito i rimedi preventivi ad agire per ottenere l'equa riparazione da irragionevole durata del processo e postula, ovviamente, la legittimità dei rimedi preventivi che contempla, sicché la decisione in ordine ad essa è condizionata da quella che si assume in ordine alla sanzione di inammissibilità per effetto della mancata presentazione dell'istanza di accelerazione nel processo penale.

L'art. 6, comma 2-*bis*, d'altra parte, detta la disciplina transitoria finalizzata all'applicazione dei rimedi preventivi di cui all'art. 1-*ter*, stabilendo che «[n]ei processi la cui durata al 31 ottobre 2016 ecceda i termini ragionevoli di cui all'articolo 2, comma 2-*bis*, e in quelli assunti in decisione alla stessa data non si applica il comma 1 dell'articolo 2». Quest'ultima norma, più che dare luogo essa stessa al dubbio di legittimità costituzionale prospettato dal rimettente, comporta l'applicabilità della disposizione censurata nel giudizio presupposto e quindi la rilevanza delle questioni. Il rimettente, del resto, non dubita in via diretta della legittimità costituzionale della disciplina transitoria, sicché la decisione ad essa relativa non potrà, del pari, che discendere dalla decisione che si adotta in ordine alla disciplina a regime, applicabile nel giudizio principale per effetto della disposizione transitoria.

Tanto premesso, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, in relazione all'art. 1-*ter*, comma 2, della legge n. 89 del 2001, sono fondate.

4.1.- Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 89 del 2001 - come sostituito dall'art. 55, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134 - nella parte in cui era negata la proponibilità della domanda di equa riparazione in pendenza del procedimento presupposto (sentenza n. 88 del 2018), questa Corte ha rilevato la carenza di «concreta efficacia acceleratoria» dei rimedi preventivi allestiti dalla legge n. 208 del 2015, posto che gli strumenti elencati dall'art. 1-*ter* della legge n. 89 del 2001 «alla luce della loro disciplina processuale, non vincolano il giudice a quanto richiestogli e, [...] per espressa previsione normativa, “[r]estano ferme le disposizioni che determinano l'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti”» (art. 1-*ter*, comma 7, della legge n. 89 del 2001).

4.2.- Con la sentenza n. 34 del 2019 questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale «dell'art. 54, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 [...], convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 3, comma 23, dell'Allegato 4 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 [...] e dall'art. 1, comma 3, lettera *a*), numero 6, del decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 195 [...]», considerando che l'istanza di prelievo nei processi amministrativi - da detta norma disciplinata, «prima della rimodulazione come rimedio preventivo operata dalla legge n. 208 del 2015» - costituiva non un adempimento necessario, ma «una mera facoltà del ricorrente [...] con effetto puramente dichiarativo di un interesse già incardinato nel processo e di mera “prenotazione della decisione” (che può comunque intervenire oltre il termine di ragionevole durata del correlativo grado di giudizio), risolvendosi in un adempimento formale, rispetto alla cui violazione la, non ragionevole e non proporzionata, sanzione di improponibilità della domanda di indennizzo risulta non in sintonia né con l'obiettivo del contenimento della durata del processo né con quello indennitario per il caso di sua eccessiva durata».

4.3.- La sentenza n. 169 del 2019 ha poi dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quinquies*, lettera *e*), della legge n. 89 del 2001, come introdotto dall'art. 55, comma 1, lettera *a*), numero 2), del d.l. n. 83 del 2012, come convertito, il quale prevedeva che «[n]on è riconosciuto alcun indennizzo: [...] *e*) quando l'imputato non ha depositato istanza di accelerazione del processo penale nei trenta giorni successivi al superamento dei termini [di sua ragionevole durata] di cui all'articolo 2-*bis* [recte: all'art. 2, comma 2-*bis*]» della legge n. 89 del 2001. In tale occasione, questa Corte ha affermato che «la suddetta istanza, non diversamente dall'istanza di prelievo nel processo amministrativo, non costituisce [...] un adempimento necessario ma una mera facoltà dell'imputato e non ha - ciò che è comunque di per sé decisivo - efficacia effettivamente acceleratoria del processo. Atteso che questo, pur a fronte di una siffatta istanza, può comunque proseguire e protrarsi oltre il termine di sua ragionevole durata, senza che la violazione di detto termine possa addebitarsi ad esclusiva responsabilità del ricorrente». La predetta sentenza ha comunque precisato che la mancata presentazione dell'istanza di accelerazione nel processo penale presupposto poteva eventualmente assumere rilievo ai fini della determinazione del quantum dell'indennizzo *ex lege* n. 89 del 2001, ma non condizionare la stessa proponibilità della correlativa domanda.



4.4.- Da ultimo, la sentenza n. 121 del 2020, con riferimento ai rimedi preventivi introdotti per i processi civili dalla legge n. 208 del 2015 (art. 1-ter, comma 1, della legge n. 89 del 2001) quale condizione di ammissibilità della domanda di equo indennizzo, ha invece ritenuto gli stessi, per l'effetto acceleratorio della decisione che può conseguirne, riconducibili alla categoria dei «rimedi preventivi volti ad evitare che la durata del processo diventi eccessivamente lunga», in quanto consistenti non già nella «proposizione di un'istanza con effetto dichiarativo di un interesse già incardinato nel processo e di mera “prenotazione della decisione” - che si riduce ad un adempimento puramente formale -», ma nella «proposizione di possibili, e concreti, “modelli procedurali alternativi”, volti ad accelerare il corso del processo, prima che il termine di durata massima sia maturato».

4.5.- Le richiamate sentenze di questa Corte sono del tutto coerenti con la giurisprudenza della Corte EDU, per la quale, ai fini della “effettività” dei ricorsi relativi a cause concernenti l'eccessiva durata dei procedimenti, la migliore soluzione in termini assoluti è la prevenzione. Ciò comporta che, rispetto all'obbligo di esaminare le cause entro un termine ragionevole, imposto dall'art. 6, paragrafo 1, CEDU agli Stati contraenti, alle eventuali carenze del sistema giudiziario può sopperire nella maniera più efficace un ricorso finalizzato ad accelerare i procedimenti. Tale ricorso è da preferire ad un rimedio meramente risarcitorio, ma è “effettivo” soltanto nella misura in cui rende più sollecita la decisione da parte del tribunale interessato ed è adeguato solo se non interviene in una situazione in cui la durata del procedimento è già stata chiaramente eccessiva (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 25 febbraio 2016, Olivieri e altri contro Italia, e, più di recente, sentenza 30 aprile 2020, Keaney contro Irlanda).

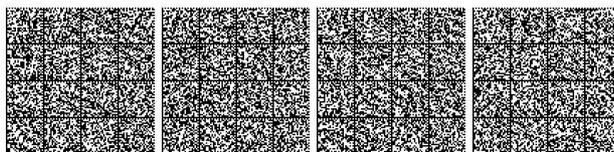
4.6.- Ad identiche conclusioni deve pervenirsi con riferimento all'art. 2, comma 1, in relazione all'art. 1-ter, comma 2, della legge n. 89 del 2001, nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 1, comma 777, della legge n. 208 del 2015, nella parte in cui comportano l'inammissibilità della domanda di equa riparazione proposta dall'imputato o da altra parte del processo penale che non abbiano depositato un'istanza di accelerazione almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'art. 2, comma 2-bis. Le disposizioni censurate contrastano con l'esigenza del giusto processo, per il profilo della sua ragionevole durata, e con il diritto ad un ricorso effettivo, garantiti dagli evocati parametri convenzionali, la cui violazione implica, per interposizione, quella dell'art. 117, primo comma, Cost.

4.7.- Il deposito dell'istanza di accelerazione nel processo penale, pur presentato come diritto alla stregua dell'art. 1-bis, comma 1, della legge n. 89 del 2001, opera, piuttosto, come un onere, visto che il mancato adempimento, in base al comma 1 del successivo art. 2, comporta l'inammissibilità della domanda di equa riparazione. Tuttavia, la presentazione dell'istanza, che pur deve intervenire almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini ragionevoli fissati per ciascun grado dall'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001, non offre alcuna garanzia di contrazione dei tempi processuali, non innesta un modello procedimentale alternativo e non costituisce perciò uno strumento a disposizione della parte interessata per prevenire l'ulteriore protrarsi del processo, né implica una priorità nella trattazione del giudizio, come chiarisce il comma 7 dell'art. 1-ter della stessa legge, in base al quale restano fermi, nella formazione dei ruoli di udienza e nella trattazione dei processi, i criteri dettati dall'art. 132-bis del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale).

4.8.- In tal senso, l'istanza di accelerazione prevista dalle norme censurate, quale facoltà dell'imputato e delle altre parti del processo penale, non rivela efficacia effettivamente acceleratoria del giudizio, atteso che questo, pur a fronte dell'adempimento dell'onere di deposito, può comunque proseguire e protrarsi oltre il termine di ragionevole durata, senza che la violazione dello stesso possa addebitarsi ad esclusiva responsabilità della parte. La mancata presentazione dell'istanza di accelerazione nel processo penale può eventualmente assumere rilievo ai fini della determinazione della misura dell'indennizzo *ex lege* n. 89 del 2001, ma non deve condizionare la proponibilità della correlativa domanda.

4.9.- Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, in relazione all'art. 1-ter, comma 2, della legge n. 89 del 2001, nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 1, comma 777, lettere a) e b), della legge n. 208 del 2015.

Per le ragioni esposte al punto 4, restano assorbite le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 1-bis, comma 2, e l'art. 6, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, in relazione all'art. 1-ter, comma 2, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 1, comma 777, lettere a) e b), della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».*

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*Stefano PETITTI, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 30 luglio 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_210175

N. 176

*Sentenza 6 - 30 luglio 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sicurezza pubblica - Norme della Regione Veneto - Sostegno della collaborazione istituzionale con i vari enti e organismi pubblici, territoriali e statali, o anche con privati e organismi del terzo settore, mediante la stipulazione di intese o accordi per favorire l'attuazione, l'integrazione e il coordinamento delle politiche di sicurezza - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza - Non fondatezza della questione.**

**Polizia locale - Norme della Regione Veneto - Possibile impiego, nei regolamenti di polizia locale, di istituti di vigilanza e di associazioni di volontariato, per l'affiancamento e il supporto alla polizia locale e per servizi per conto terzi - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Non fondatezza della questione.**

**Polizia locale - Norme della Regione Veneto - Promozione, da parte della Giunta regionale, della collaborazione con le associazioni di volontariato per favorire la partecipazione dei cittadini alla progettazione, gestione e valutazione delle politiche di sicurezza - Ricorso del Governo - Lamentata disparità di trattamento tra le associazioni di volontariato e gli altri enti del Terzo settore, nonché violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e del principio di sussidiarietà orizzontale - Inammissibilità delle questioni.**

**Polizia locale - Norme della Regione Veneto - Disciplina dei ruoli, distintivi e caratteristiche delle dotazioni del personale di polizia locale - Ricorso del Governo - Lamentata disparità di trattamento e violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, nonché del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Non fondatezza delle questioni.**



**Polizia locale - Norme della Regione Veneto - Definizione, da parte della Giunta regionale, delle caratteristiche delle uniformi e dei distintivi di grado nonché dei mezzi e degli strumenti operativi e di autotutela in dotazione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Inammissibilità della questione.**

**Sicurezza pubblica - Norme della Regione Veneto - Rafforzamento e valorizzazione, da parte della Giunta regionale, dell'azione coordinata della polizia locale con azioni e progetti finalizzati al potenziamento strumentale e operativo e alla condivisione degli strumenti e delle procedure necessarie al coordinamento degli apparati di sicurezza per la gestione di specifici servizi e per obiettivi comuni - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza - Illegittimità costituzionale parziale.**

**Sicurezza pubblica - Norme della Regione Veneto - Promozione e programmazione, da parte della Giunta regionale, di azioni di sistema sul territorio regionale, coinvolgendo gli enti locali, le polizie locali e le forze dell'ordine per l'ammodernamento delle metodologie di intervento, la lotta ad ogni forma di illegalità e di infiltrazione criminale - Razionalizzare e potenziare i presidi di sicurezza presenti sul territorio regionale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza - Illegittimità costituzionale.**

**Sicurezza pubblica - Norme della Regione Veneto - Costituzione, da parte della Giunta regionale, di tavoli a livello provinciale per la definizione e l'implementazione continua delle politiche per la sicurezza - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Veneto 23 giugno 2020, n. 24, artt. 3, comma 2, lettera *b*), 8, commi 1, 2 e 3, 9, comma 3, 13, comma 2, lettere *d*), *e*), *g*) e *i*), e 18, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettere *l*) e *h*), e 118, quarto 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

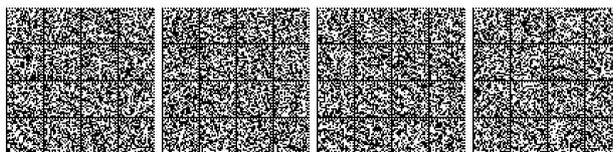
nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 2, lettera *b*), 9, comma 3, 18, comma 1, 8, commi 1, 2 e 3, e 13, comma 2, lettere *d*), *e*), *g*) e *i*), della legge della Regione Veneto 23 giugno 2020, n. 24 (Normativa regionale in materia di polizia locale e politiche di sicurezza), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24-28 agosto 2020, depositato in cancelleria il 3 settembre 2020, iscritto al n. 76 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 6 luglio 2021 il Giudice relatore Stefano Petitti;

uditi l'avvocato dello Stato Wally Ferrante per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Andrea Manzi e Franco Botteon per la Regione Veneto, questi ultimi in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 6 luglio 2021.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 24-28 agosto 2020, depositato il 3 settembre 2020 e iscritto al n. 76 del reg. ric. 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso in via principale questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 2, lettera *b*), 9, comma 3, 18, comma 1, 8, commi 1, 2 e 3, e 13, comma 2, lettere *d*), *e*), *g*), e *i*), della legge della Regione Veneto 23 giugno 2020, n. 24 (Normativa regionale in materia di polizia locale e politiche di sicurezza), per contrasto con gli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettere *h*) ed *l*), e 118, quarto comma, della Costituzione.

1.1.- Il ricorrente premette che la legge regionale impugnata detta norme in materia di polizia locale e politiche di sicurezza, definendo i principi generali riguardanti l'esercizio delle funzioni di polizia locale e disciplinando lo svolgimento dei relativi servizi, l'organizzazione territoriale nonché la valorizzazione della formazione degli operatori.

Con le disposizioni impuginate, tuttavia, il legislatore regionale avrebbe ecceduto dalle proprie competenze, ponendosi in contrasto con la normativa statale di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera *b*), della legge 6 giugno 2016, n. 106» e alla legge 7 marzo 1986, n. 65 (Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale), «che fungono da norme interposte nella violazione dei parametri costituzionali stabiliti dall'articolo 117, secondo comma, lettere *l*) e *h*), in materia di ordinamento civile e ordine pubblico e sicurezza, nonché dall'articolo 118, ultimo comma (sussidiarietà orizzontale), dall'articolo 3 (principio di uguaglianza) e dall'art. 97 della Costituzione (buon andamento della pubblica amministrazione)».

2.- Ciò premesso, il ricorrente impugna innanzi tutto l'art. 3, comma 2, lettera *b*), della legge reg. Veneto n. 24 del 2020, il quale prevede che la Regione, per il perseguimento delle finalità di cui al comma 1 (relative alla razionalizzazione e al potenziamento degli apparati di polizia locale nonché alla promozione delle politiche di sicurezza integrata), sostiene «la collaborazione istituzionale con i vari enti e organismi pubblici, territoriali e statali, o anche con privati e organismi del terzo settore, mediante la stipulazione di intese o accordi per favorire, nel rispetto delle competenze di ciascun soggetto, l'attuazione, l'integrazione e il coordinamento delle politiche di sicurezza».

La disposizione impugnata lederebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. in relazione alla materia «ordinamento civile», perché essa utilizza «locuzioni espressamente riferibili agli enti del terzo settore ma impiegate verso soggetti aventi caratteristiche diverse da quelle individuate dal d.lgs. n. 117 del 2017».

Essa è ritenuta altresì lesiva della riserva di competenza in capo allo Stato nella materia «ordine pubblico e sicurezza» (art. 117, secondo comma, lettera *h*, Cost.), perché disciplinerebbe non solo le modalità di esercizio delle funzioni di pubblica sicurezza da parte della polizia locale, ma anche le forme della collaborazione con le forze di polizia dello Stato (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 35 del 2011 e n. 167 del 2010). Ciò, in particolare, si porrebbe in contrasto con le diverse modalità di coinvolgimento delle forze di polizia nell'espletamento delle funzioni di polizia amministrativa locale, previste dalla legge n. 65 del 1986 (artt. 3 e 5) e dall'art. 7 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 settembre 2000 (Individuazione delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle regioni ed agli enti locali per l'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di polizia amministrativa).

3.- Oggetto di impugnazione è poi l'art. 9, comma 3, della legge reg. Veneto n. 24 del 2020, il quale prevede che «[n]ei regolamenti di polizia locale può anche essere previsto l'impiego di istituti di vigilanza e delle associazioni di volontariato di cui all'articolo 18, con compiti di affiancamento e supporto all'azione della polizia locale e la possibilità di effettuare servizi per conto terzi, in coerenza con quanto previsto agli articoli 16 e 17 [successivamente sostituiti dagli artt. 18 e 19 per effetto dell'avviso di rettifica pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto del 12 febbraio 2021, n. 22] e nel rispetto della normativa statale in materia».

Anche tale disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., sia perché consente agli enti del terzo settore lo svolgimento in via primaria (e non residuale) di attività diverse da quelle individuate dall'art. 5 cod. terzo settore, sia perché, riconoscendo la possibilità di effettuare servizi in conto terzi, essa non rispetta la previsione dell'art. 33 dello stesso codice, secondo il quale le organizzazioni di volontariato possono ricevere, per l'attività di interesse generale prestata, solo il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate, «salvo che tale attività sia svolta quale attività secondaria e strumentale nei limiti di cui all'articolo 6».

4.- L'art. 18, comma 1, della legge reg. Veneto n. 24 del 2020 attribuisce alla Giunta regionale il compito di promuovere e sostenere la partecipazione delle associazioni di volontariato a varie iniziative ivi indicate, «[a]l fine di favorire la partecipazione dei cittadini alla progettazione, gestione e valutazione delle politiche di sicurezza». Ad avviso del ricorrente, tale previsione denoterebbe un'assenza di autonomia della funzione ausiliaria demandata alle associazioni di volontariato, in contrasto con l'art. 118, quarto comma, Cost., secondo il quale l'iniziativa dei cittadini singoli o associati per lo svolgimento di attività di interesse generale deve essere autonoma rispetto ai pubblici poteri e porsi in rapporto di sussidiarietà con essi.



Sarebbe poi lesivo dell'art. 3 Cost. il fatto che tale facoltà di partecipazione sia limitata alle associazioni di volontariato e non si estenda a tutti gli enti del terzo settore, che «possono svolgere le attività di cui all'articolo 5 del Codice del Terzo settore e sono strumento di partecipazione dei cittadini allo svolgimento delle attività di interesse comune». Peraltro, il legislatore regionale non avrebbe fatto riferimento, nell'individuare le varie tipologie di soggetti privati, alla normativa nazionale che definisce gli enti del terzo settore e le organizzazioni di volontariato e prevede quale requisito ai fini della partecipazione degli stessi l'iscrizione al Registro unico nazionale o ai registri comunque regolati dal cod. terzo settore, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

Infine, quest'ultimo parametro costituzionale sarebbe violato anche perché l'impugnato art. 18, comma 1, prefigura la partecipazione delle associazioni di volontariato ad iniziative finalizzate, tra l'altro, ad assistere la «polizia locale in occasione di eventi pubblici di particolare rilievo» (lettera *a*) e a «svolgere attività di ausilio nella sorveglianza dei luoghi pubblici, finalizzate ad allertare tempestivamente gli organi di polizia locale o nazionale per i necessari interventi» (lettera *b*). Tali attività, ad avviso del ricorrente, non sarebbero tuttavia riconducibili a quelle che possono costituire oggetto delle attività istituzionali degli enti del terzo settore ai sensi dell'art. 5 cod. terzo settore.

5.- È poi impugnato l'art. 8, commi 1 e 2, della legge reg. Veneto n. 24 del 2020, che disciplina la struttura organizzativa della polizia locale, prevedendo determinati ruoli funzionali e distintivi di grado per il personale di polizia locale, anche al fine dell'individuazione dei rapporti gerarchici interni.

Il ricorrente deduce la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in riferimento alla materia «ordinamento civile», perché il legislatore regionale avrebbe invaso un ambito riservato alla competenza esclusiva dello Stato (è richiamata ancora la sentenza di questa Corte n. 35 del 2011), come comprovato dal contrasto tra le disposizioni impugnate e gli artt. 6 e 7, comma 3, della richiamata legge n. 65 del 1986, che disciplinano in modo diverso le qualifiche ordinamentali per il personale di polizia locale.

Un'invasione del medesimo ambito di competenza riservato allo Stato viene poi fatta discendere dal fatto che una diversa disciplina dei ruoli e delle qualifiche potrebbe avere ripercussioni sulla disciplina prevista dal contratto collettivo nazionale del comparto enti locali. Sotto tale profilo, aggiunge il ricorrente, verrebbe leso anche l'art. 3 Cost. perché la norma sarebbe foriera di una disparità di trattamento, «con presumibili effetti anche sull'articolo 97 della Costituzione in quanto altera il principio del buon andamento».

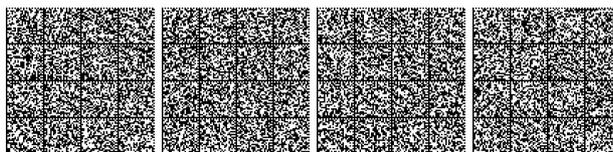
6.- Strettamente connesso al motivo d'impugnazione di cui al punto precedente è poi quello che ha ad oggetto l'art. 8, comma 3, della medesima legge reg. Veneto n. 24 del 2020, con cui è attribuito alla Giunta il potere di definire le caratteristiche delle uniformi e dei distintivi di grado nonché le caratteristiche dei mezzi e degli strumenti operativi e di autotutela in dotazione alla polizia locale.

Anche tale disposizione contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in riferimento alla materia «ordinamento civile», perché l'art. 6, comma 2, numeri 4) e 5), della legge n. 65 del 1986 prevede che le Regioni debbano disciplinare con legge regionale (e non, quindi, con atto di Giunta) le caratteristiche delle uniformi, dei distintivi, dei mezzi e degli strumenti operativi in dotazione.

7.- Con l'ultimo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri promuove distinte questioni di legittimità costituzionale nei confronti dell'art. 13, comma 2, lettere *d*), *e*), *g*) e *i*), della medesima legge reg. Veneto n. 24 del 2020.

Tali previsioni individuano, nell'ambito del «Sistema regionale di politiche integrate per la sicurezza», gli obiettivi che la Giunta, anche mediante accordi sottoscritti ai sensi dell'art. 2 del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017, n. 48, nonché cooperando con soggetti pubblici e privati, è chiamata a perseguire realizzando o sostenendo iniziative di interesse regionale.

In particolare, la lettera *d*) individua quale obiettivo di tali iniziative quello di «rafforzare e valorizzare l'azione coordinata della polizia locale secondo i principi della presente legge, con azioni e progetti finalizzati al potenziamento strumentale e operativo e alla condivisione degli strumenti e delle procedure necessarie al coordinamento degli apparati di sicurezza per la gestione di specifici servizi e per obiettivi comuni; promuovere il potenziamento e l'ampliamento degli organici di polizia locale». Ad avviso del ricorrente, tale previsione confliggerebbe con il sistema delineato dal legislatore statale in materia di presidio del territorio, pianificazione e coordinamento delle forze di polizia di cui alla legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza), e in particolare con l'art. 6, primo comma, lettera *e*), che attribuisce al Dipartimento di pubblica sicurezza la «pianificazione generale e coordinamento delle pianificazioni operative della dislocazione delle forze di polizia e dei relativi servizi tecnici», nonché con gli artt. 13 e 14, che conferiscono rispettivamente al prefetto e al questore la facoltà di disporre della forza pubblica e «la direzione, la responsabilità e il coordinamento, a livello tecnico operativo, dei servizi di ordine e di sicurezza pubblica e dell'impiego a tal fine della forza pubblica».



Nel momento in cui la disposizione impugnata prevede che la Giunta regionale rafforzi e valorizzi azioni finalizzate al potenziamento e alla condivisione degli strumenti e delle procedure necessarie al coordinamento degli apparati di sicurezza, essa si porrebbe in contrasto con la riserva di competenza allo Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.

Analoghe considerazioni dovrebbero valere, ad avviso del ricorrente, nei confronti delle restanti disposizioni impugnate dell'art. 13. Esse prevedono, nell'ambito di cui al già richiamato comma 2, che la Giunta possa:

- «promuovere e programmare azioni di sistema sul territorio regionale, coinvolgendo gli enti locali, le Polizie locali ma anche le forze dell'ordine per l'ammmodernamento delle metodologie di intervento, la lotta ad ogni forma di illegalità e di infiltrazione criminale nel tessuto produttivo e sociale della Regione anche attraverso la partecipazione a specifici programmi comunitari» (lettera *e*);

- «razionalizzare e potenziare i presidi di sicurezza presenti sul territorio regionale» (lettera *g*);

- «costituire tavoli a livello provinciale per la definizione e l'implementazione continua delle politiche per la sicurezza» (lettera *i*).

Lo svolgimento di tali attività, per quanto subordinate alla stipula di accordi con organi e autorità di pubblica sicurezza, non sarebbe compatibile con i processi di pianificazione e razionalizzazione dei presidi di polizia che l'ordinamento rimette alla competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.

Né la normativa impugnata potrebbe rinvenire la sua giustificazione nel fatto che essa si riferisce a iniziative di sicurezza integrata, perché anch'esse non si realizzano attraverso un trasferimento di funzioni, presupponendo al contrario il rispetto delle competenze dei diversi livelli di governo.

In questo quadro, il ricorrente rileva che al legislatore statale spetta una competenza esclusiva in materia di presidio e controllo del territorio (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 285 del 2019), mentre al legislatore regionale, nell'esercitare la sua competenza in materia di «polizia amministrativa», residuano quelle sfere di attività riguardanti la prevenzione o repressione di attività funzionalmente connesse ad ambiti rimessi alla competenza legislativa regionale (è estesamente citata la sentenza n. 218 del 1988).

8.- Con atto depositato il 5 ottobre 2020 si è costituita in giudizio la Regione Veneto, in persona del Presidente della Giunta regionale, chiedendo che i motivi di ricorso proposti avverso le disposizioni impugnate della legge reg. Veneto n. 24 del 2020 vengano dichiarati inammissibili e comunque infondati.

La difesa della Regione osserva preliminarmente come tale disciplina trovi il suo fondamento, secondo quanto ribadito anche dall'art. 1 della stessa legge regionale, nella competenza legislativa esclusiva delle Regioni in materia di polizia amministrativa locale e sia coerente con le norme e i principi stabiliti dalla legge n. 65 del 1986 «per quanto riguarda gli aspetti ancora vincolanti della stessa in materia di ordine pubblico e sicurezza». L'ambito della competenza regionale in discussione, quindi, non include solamente l'attività di prevenzione o repressione diretta ad evitare danni o pregiudizi a persone e cose nello svolgimento di attività rientranti in materie affidate alla competenza regionale (è richiamata la sentenza n. 285 del 2019), ma si estende anche, secondo la difesa regionale, alle ulteriori declinazioni di essa prodottesi a seguito dell'introduzione degli strumenti di «sicurezza integrata» di cui al d.l. n. 14 del 2017, come convertito, e alla conseguente necessità di coordinamento tra le competenze dei diversi soggetti istituzionali coinvolti, «anche con riferimento alla collaborazione tra le forze di polizia e la polizia locale» (art. 2, comma 1, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito).

9.- Così ricostruite, in linea generale, le coordinate normative entro le quali si collocano la legge reg. Veneto n. 24 del 2020 e, in particolare, le disposizioni di essa impugnate, la difesa regionale eccepisce innanzi tutto l'inammissibilità della questione avente ad oggetto l'art. 3, comma 2, lettera *b*), di tale legge regionale, perché non sarebbe dato comprendere i motivi del contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., non avendo il ricorso chiarito come la generica previsione di una collaborazione con privati e organismi del terzo settore possa «incidere o, addirittura, alterare la disciplina statale in materia», che continuerebbe quindi a trovare piena applicazione nel caso di specie.

Né la disposizione impugnata invaderebbe la riserva allo Stato della competenza legislativa in materia di ordine pubblico e sicurezza (art. 117, secondo comma, lettera *h*, Cost.), perché essa si limita a promuovere e non a imporre forme di collaborazione istituzionale con i vari enti e organismi pubblici finalizzate a favorire l'attuazione, l'integrazione e il coordinamento delle politiche di sicurezza. La natura consensuale e non unilaterale di tali forme di coinvolgimento sarebbe del resto avvalorata dal fatto che la disposizione stessa prevede che esse debbano avvenire «nel rispetto delle competenze di ciascun soggetto» e, quanto alla promozione delle politiche di sicurezza integrata, «ai sensi dell'articolo 1 comma 2, del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14».



10.- Anche i motivi di censura rivolti nei confronti dell'art. 9, comma 3, della legge reg. Veneto n. 24 del 2020, sarebbero infondati.

Con riguardo alla dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., derivante dall'affidamento in via primaria alle associazioni di volontariato di attività diverse da quelle individuate dall'art. 5 cod. terzo settore, la difesa regionale osserva che in realtà la disposizione impugnata consente lo svolgimento sia di «attività che, in via accessoria, si assommano e affiancano le attività proprie di ciascuna associazione», sia di altre attività, come ad esempio l'ausilio nella sorveglianza dei luoghi pubblici e altre attività ausiliarie, che possono accedere a diverse delle attività contemplate dal richiamato art. 5 cod. terzo settore (con riferimento, a titolo esemplificativo, agli ambiti di cui alle lettere d, e, f, i, k, r, y del comma 1 del medesimo articolo). Inoltre, agli enti del terzo settore è consentito dall'art. 6 del suddetto codice di «esercitare attività diverse da quelle di cui all'articolo 5, a condizione che l'atto costitutivo o lo statuto lo consentano e siano secondarie e strumentali rispetto alle attività di interesse generale».

Sarebbe poi manifestamente infondata anche l'ulteriore questione riguardante la possibilità di impiegare le predette associazioni in attività di affiancamento e supporto all'azione della polizia locale al fine di effettuare servizi per conto terzi. Oltre a far valere una diversa lettura della norma, secondo la quale sarebbe in realtà esclusa la possibilità di remunerare tali associazioni mediante attività svolte in conto terzi, la difesa regionale osserva comunque che ad escludere questa possibilità di remunerazione è lo stesso art. 20 della legge reg. Veneto n. 24 del 2020, che riserva le tariffe previste per tali attività unicamente ai compiti svolti dal personale di polizia locale secondo le richieste di soggetti pubblici e privati.

11.- Prive di fondamento, secondo la difesa regionale, sarebbero anche le censure del ricorrente aventi ad oggetto l'art. 18, comma 1, della legge regionale impugnata. Non vi sarebbe, in particolare, alcuna violazione dell'art. 118, quarto comma, Cost., perché lo svolgimento di attività di interesse generale da parte dei cittadini non può avvenire in modo «autonomo e disarticolato rispetto all'attività dell'amministrazione pubblica», dovendosi al contrario coordinare con quest'ultima (è evocata la sentenza n. 131 del 2020), tanto più che l'autonomia predicata dal principio costituzionale che si assume lesa è riferita alla sola "iniziativa" dei cittadini e non anche alla conseguente attività posta in essere.

Alla disposizione impugnata, inoltre, non potrebbe imputarsi di violare l'ambito delle funzioni previsto dall'art. 5 cod. terzo settore, considerato che essa non attribuisce in via diretta lo svolgimento di tali attività alle associazioni, ma si limita a identificare una serie di attività (non estranee agli ambiti di cui alla norma statale) «nello svolgimento delle quali s'intende sollecitare e favorire la partecipazione collaborativa delle associazioni di volontariato».

Secondo la difesa regionale, infine, il fatto che il citato art. 18, comma 1, pur non escludendo il coinvolgimento di qualunque cittadino, in forma singola o associata, nelle predette attività, privilegi «alcuni soggetti in considerazione della natura delle associazioni in parola, che si avvalgono in modo prevalente dell'attività di volontariato» deve ricondursi a una scelta esercitata discrezionalmente, ma in modo non irragionevole, dal legislatore regionale.

12.- Le censure rivolte nei confronti dell'art. 8, commi 1 e 2, della legge reg. Veneto n. 24 del 2020, sono ritenute infondate dalla difesa regionale.

La disciplina dei ruoli, dei distintivi e delle caratteristiche delle dotazioni del personale di polizia locale non sarebbe ascrivibile ad alcun titolo di competenza esclusiva dello Stato, avendo essa - e in particolare quella contenuta nell'art. 8, comma 1, - un contenuto riconducibile alla materia dell'organizzazione della polizia locale, anche perché la disposizione impugnata fa espressamente salvi i ruoli funzionali previsti dalla legge e l'inquadramento derivante dai contratti collettivi nazionali di lavoro, nonché le qualifiche attribuite al personale di polizia locale secondo il vigente ordinamento.

Sarebbe poi inammissibile la censura consistente nella violazione dell'art. 97 Cost., in quanto oscura e prospettata in termini meramente dubitativi, mentre sarebbe da ritenersi manifestamente infondata quella riguardante la lesione dell'art. 3 Cost., poiché la disposizione impugnata, lungi dall'introdurre una disparità di trattamento all'interno dell'ordinamento, fa salvo, secondo quanto detto, l'inquadramento derivante dai contratti collettivi ed anzi esclude che i distintivi di grado possano incidere sul rapporto giuridico ed economico del personale.

13.- Muovendo dall'assunto che la disciplina dei distintivi di grado degli appartenenti alla polizia locale afferisca alla materia dell'organizzazione della polizia locale, di competenza residuale delle Regioni, la difesa regionale ritiene di conseguenza che non sia fondata neanche la censura promossa nei confronti dell'art. 8, comma 3, della legge reg. Veneto n. 24 del 2020. La compatibilità di tale previsione con l'art. 6, comma 2, numeri 4) e 5), della legge n. 65 del 1986 e con il principio della riserva di legge ivi contenuto, infatti, dovrebbe ritenersi «conformata» dal nuovo quadro scaturente dalla riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, così che «la riserva di legge in parola deve considerarsi priva di effetti vincolanti, non sussistendo, in materia, una competenza esclusiva dello Stato, ma, per converso, operando la competenza residuale ed esclusiva delle regioni». In ogni caso, tale riserva di legge dovrebbe intendersi in termini relativi e non assoluti, ciò che consentirebbe il ricorso (come in questo caso) ad atti normativi



secondari, tanto più che essi sono subordinati a un procedimento rafforzato di adozione, mediante l'intervento delle Commissioni consiliari.

14.- Sarebbero, infine, infondate anche le questioni aventi ad oggetto l'art. 13, comma 2, lettere *d)*, *e)*, *g)* ed *i)*, della legge reg. Veneto n. 24 del 2020.

In particolare, la disposizione contenuta nella lettera *d)*, contrariamente agli assunti del ricorrente, non sottrarrebbe in alcun modo competenze pianificatorie e gestorie al prefetto o al questore, essendo unicamente rivolta a sollecitare iniziative serventi rispetto all'azione di pubblica sicurezza, che resta «di esclusivo appannaggio dei competenti organi statali».

Da un'analogia finalità sarebbe contrassegnata, secondo la difesa regionale, la disposizione contenuta nella lettera *e)*, che, nel favorire il coinvolgimento delle forze dell'ordine per i fini ivi indicati, sottintende che ciò avvenga in uno spirito di collaborazione, su base volontaria e nel rispetto delle reciproche competenze, come sarebbe comprovato dal richiamo, tra gli ambiti oggetto delle azioni di sistema, ai programmi comunitari, che denoterebbero il perseguimento di finalità di sicurezza integrata territoriale.

Analogia natura «meramente sollecitatoria e programmatica» avrebbero infine le iniziative menzionate nelle lettere *g)* e *i)* del citato art. 13, comma 2, che, nel riferirsi ai presidi di sicurezza presenti sul territorio regionale e alla costituzione di «tavoli a livello provinciale per la definizione e l'implementazione delle politiche per la sicurezza», rinvierebbero agli strumenti di "prevenzione situazionale" richiamati dalle «Linee generali delle politiche pubbliche per la sicurezza integrata» approvate nella seduta della Conferenza unificata del 24 gennaio 2018 in attuazione di quanto previsto dall'art. 2 del d.l. n. 14 del 2017.

15.- In prossimità dell'udienza pubblica, la Regione Veneto ha depositato memoria insistendo nelle ragioni di inammissibilità e di infondatezza del ricorso.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ricorso notificato il 24-28 agosto 2020, depositato il 3 settembre 2020 e iscritto al n. 76 del reg. ric. 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso in via principale, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettere *h)* ed *l)*, e 118, quarto comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 2, lettera *b)*, 9, comma 3, 18, comma 1, 8, commi 1, 2 e 3, e 13, comma 2, lettere *d)*, *e)*, *g)*, e *i)*, della legge della Regione Veneto 23 giugno 2020, n. 24 (Normativa regionale in materia di polizia locale e politiche di sicurezza).

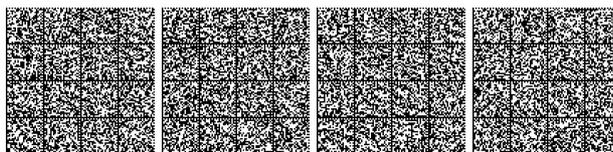
1.1.- La legge regionale oggetto delle censure governative è intervenuta a riformare organicamente l'ordinamento della polizia locale in Veneto - in precedenza disciplinato dalla legge della Regione Veneto 9 agosto 1988, n. 40 (Norme in materia di polizia locale), abrogata per effetto dell'art. 24, comma 1, lettera *a)*, della legge regionale in esame - e a regolare le politiche di sicurezza.

Gli obiettivi da essa perseguiti, come ricavabili dall'art. 1, commi 2 e 3, sono di «promuovere una disciplina unitaria e coordinata delle funzioni e dei compiti di polizia locale», nonché di privilegiare, «nel pieno rispetto dei principi di sussidiarietà e ragionevolezza nonché valorizzando la specificità ed il ruolo dei soggetti pubblici e privati interessati, [...] il metodo della concertazione per creare un sistema integrato di sicurezza nel territorio regionale».

A quanto emerge dai lavori preparatori, con tale intervento normativo si è inteso non solo adeguare le competenze e i profili organizzativi della polizia locale al quadro costituzionale e normativo più recente, ma anche operare un più generale rafforzamento del sistema territoriale di sicurezza, alla luce, tra l'altro, delle novità introdotte dal decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017, n. 48.

1.2.- Ad avviso del ricorrente, con le disposizioni impugnate la Regione Veneto avrebbe tuttavia ecceduto dalle proprie competenze, invadendo la sfera riservata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettere *l)* ed *h)*, Cost. (in materia, rispettivamente, di ordinamento civile e di ordine pubblico e sicurezza), come dimostrato dal contrasto delle previsioni oggetto di censura con i parametri interposti contenuti nel decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera *b)*, della legge 6 giugno 2016, n. 106» e nella legge 7 marzo 1986, n. 65 (Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale), nonché violando gli artt. 3, 97 e 118, ultimo comma, Cost.

Pur se riferiti ad ambiti e a profili eterogenei, i diversi motivi di censura di cui al ricorso introduttivo possono essere suddivisi in tre distinti ordini di questioni, aventi ad oggetto: *a)* le forme e i termini del coinvolgimento di



soggetti privati nell'espletamento dei compiti di polizia locale e nella progettazione e attuazione delle politiche di sicurezza (art. 3, comma 2, lettera b; art. 9, comma 3, e art. 18 della legge regionale impugnata); b) l'ordinamento e le caratteristiche organizzative del servizio di polizia locale (art. 8, commi 1, 2 e 3); c) le intese e gli accordi in tema di sicurezza integrati promossi dalla Regione, nonché la promozione e il sostegno alle politiche integrate per la sicurezza sul territorio regionale (art. 3, comma 2, lettera b e art. 13, comma 2, lettere d, e, g e i).

2.- L'art. 3, comma 2, lettera b), della legge reg. Veneto n. 24 del 2020 stabilisce che la Regione, per il perseguimento delle finalità di cui al comma 1 del medesimo articolo (relative alla razionalizzazione e al potenziamento degli apparati di polizia locale nonché alla promozione delle politiche di sicurezza integrata) sostiene «la collaborazione istituzionale con i vari enti e organismi pubblici, territoriali e statali, o anche con privati e organismi del terzo settore, mediante la stipulazione di intese o accordi per favorire, nel rispetto delle competenze di ciascun soggetto, l'attuazione, l'integrazione e il coordinamento delle politiche di sicurezza».

2.1.- Con una prima ragione di censura, l'Avvocatura deduce la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in riferimento alla materia «ordinamento civile», perché la disposizione impiegherebbe «locuzioni espressamente riferibili agli enti del terzo settore ma impiegate verso soggetti aventi caratteristiche diverse da quelle individuate dal d.lgs. n. 117 del 2017».

La difesa della Regione eccepisce l'inammissibilità di tale censura, perché essa sarebbe formulata in modo assertivo e non spiegherebbe in alcun modo le ragioni della lamentata violazione dell'ambito di competenza statale.

2.1.1.- L'eccezione è fondata.

La doglianza statale appare, sul punto, lacunosa oltre che di non agevole comprensione. Il ricorrente, infatti, non spiega in cosa consisterebbe la lesione dedotta e, in particolare, in quale aspetto debba ravvisarsi la lamentata diversità di caratteristiche dei soggetti in questione rispetto alla disciplina del codice del terzo settore. Si deve pertanto ritenere che il ricorso sia *in parte qua* inammissibile perché non contiene una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con il parametro evocato e una, sia pur sintetica, argomentazione di merito a sostegno delle censure (*ex plurimis*, sentenze n. 91, n. 88 e n. 42 del 2021, n. 199, n. 194 e n. 174 del 2020, n. 197 del 2017).

2.2.- A supporto della illegittimità costituzionale della medesima previsione, il ricorso deduce altresì la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., perché essa disciplinerebbe non solo modalità di esercizio delle funzioni di pubblica sicurezza da parte della polizia locale, ma anche le forme della collaborazione con le forze di polizia dello Stato.

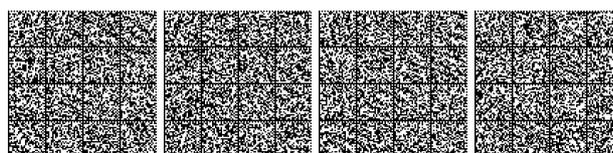
2.2.1.- Le intese e gli accordi di cui alla disposizione impugnata risultano strumentalmente rivolti all'attuazione, all'integrazione e al coordinamento delle politiche di sicurezza, intendendosi per tali le «politiche di sicurezza integrata» richiamate nel comma 1 del medesimo art. 3, che la Regione Veneto si impegna a promuovere sulla base di quanto previsto dall'art. 1, comma 2, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito.

La previsione statale da ultimo richiamata qualifica la sicurezza integrata come «l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali». Il successivo art. 2 del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, ha affidato ad apposite linee generali, adottate con accordo sancito in Conferenza unificata, il compito di «coordinare, per lo svolgimento di attività di interesse comune, l'esercizio delle competenze dei soggetti istituzionali coinvolti, anche con riferimento alla collaborazione tra le forze di polizia e la polizia locale» nei settori di intervento ivi indicati.

La finalità di coordinamento perseguita da tali previsioni, in diretta attuazione dell'art. 118, terzo comma, Cost., si traduce poi nella possibilità che Stato, Regioni e Province autonome stipulino, sulla base dell'art. 3, comma 1, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, «specifici accordi per la promozione della sicurezza integrata, anche diretti a disciplinare gli interventi a sostegno della formazione e dell'aggiornamento professionale del personale di polizia locale».

2.2.2.- Come questa Corte ha già chiarito in più occasioni, l'insieme degli strumenti e delle procedure che presiedono alla stipula di tali accordi e, più in generale, alla condivisione delle scelte tra livelli di governo in materia di sicurezza integrata, risponde a una «rinnovata declinazione legislativa del concetto di sicurezza» (sentenze n. 177 del 2020 e n. 285 del 2019), che affianca ad un ambito immediatamente connesso alla prevenzione e alla repressione dei reati, di competenza esclusiva statale (sicurezza «in senso stretto» o sicurezza primaria), un «fascio di funzioni intrecciate, corrispondenti a plurime e diversificate competenze di spettanza anche regionale» (sentenza n. 285 del 2019), in cui si compendia la sicurezza «in senso lato», o sicurezza secondaria.

In questo scenario, che guarda alle Regioni come a enti rappresentativi di interessi teleologicamente connessi alla competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, per quanto ad essa non direttamente afferenti,



queste ultime sono chiamate ad assicurare «le precondizioni per un più efficace esercizio delle classiche funzioni di ordine pubblico, per migliorare il contesto sociale e territoriale di riferimento, postulando l'intervento dello Stato in relazione a situazioni non altrimenti correggibili se non tramite l'esercizio dei tradizionali poteri coercitivi» (sentenza n. 285 del 2019).

2.3.- È alla luce di tali premesse che deve essere pertanto esaminata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, lettera *b*), della legge reg. Veneto n. 24 del 2020, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.

Essa non è fondata.

Da un lato, la disposizione in esame va chiaramente ricondotta agli ambiti operativi e alle scansioni procedurali delineati dagli artt. 2 e 3 del d.l. n. 14 del 2017, come anche alle Linee generali delle politiche pubbliche per la sicurezza integrata, adottate dalla Conferenza unificata a seguito dell'accordo raggiunto il 24 gennaio 2018, essendo rivolta proprio a impegnare la Regione a dare avvio alle forme di collaborazione istituzionale che si traducono, rispetto agli organismi statali, nelle trattative volte alla stipula degli accordi e delle intese in materia di sicurezza integrata.

Da un altro lato, a ulteriormente escludere qualsiasi profilo di invasione nella materia dell'ordine pubblico e della sicurezza, sta la circostanza che la stipula di tali intese o accordi deve, per sua natura, ritenersi facoltativa per l'autorità statale, che potrà aderirvi solo ove ne abbia condiviso i contenuti e verificato la corrispondenza alle proprie esigenze organizzative e strumentali. In questo senso, come in altri casi analoghi decisi da questa Corte, è agevole rilevare che la disposizione assume un valore programmatico, che non denota alcuna capacità lesiva delle competenze statali, perché essa non determina alcuna interferenza, neanche potenziale, sull'autonomo esercizio dei compiti delle autorità statali preposte alla cura dell'ordine pubblico e della sicurezza (sentenze n. 161 del 2021, n. 177 del 2020 e n. 208 del 2018).

3.- Il ricorrente ha impugnato anche l'art. 9, comma 3, della legge reg. Veneto n. 24 del 2020, il quale prevede che «[n]ei regolamenti di polizia locale può anche essere previsto l'impiego di istituti di vigilanza e delle associazioni di volontariato di cui all'articolo 18, con compiti di affiancamento e supporto all'azione della polizia locale e la possibilità di effettuare servizi per conto terzi, in coerenza con quanto previsto agli articoli 18 e 19 e nel rispetto della normativa statale in materia».

L'Avvocatura deduce la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in riferimento alla materia «ordinamento civile», perché la norma impugnata avrebbe previsto per le associazioni di volontariato lo svolgimento di attività diverse da quelle di interesse generale individuate dall'art. 5 cod. terzo settore. Inoltre, prefigurando la possibilità che tali associazioni, per il fatto di svolgere compiti di affiancamento e supporto all'azione della polizia locale, possano effettuare servizi per conto terzi, la norma violerebbe anche il principio, contenuto nell'art. 33, comma 3, cod. terzo settore, secondo il quale, per l'attività di interesse generale prestata, le organizzazioni di volontariato possono ricevere soltanto il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate, «salvo che tale attività sia svolta quale attività secondaria e strumentale nei limiti di cui all'articolo 6» del medesimo codice.

3.1.- Benché non eccepita dalla difesa regionale, deve essere, d'ufficio, dichiarata inammissibile la doglianza relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., relativamente al parametro interposto di cui all'art. 5 cod. terzo settore.

Tale censura, come quella analoga avente ad oggetto l'art. 3, comma 2, lettera *b*), della legge impugnata, si mostra affetta dalle medesime lacune argomentative, poiché il ricorrente si limita ad asserire il contrasto della disposizione impugnata con le norme del codice del terzo settore (e, segnatamente, con l'art. 5, che elenca le «[a]ttività di interesse generale» che gli enti del terzo settore esercitano «in via esclusiva o principale»), senza addurre ragioni quanto alla consistenza del vizio lamentato e, ancor prima, alla pertinenza del richiamo a tale parametro interposto in relazione all'ambito disciplinato dalla normativa in esame.

Limitatamente a tale motivo di ricorso, non è stata quindi raggiunta quella «soglia minima di chiarezza e di completezza» che rende ammissibile l'impugnativa proposta (sentenze n. 95, n. 52 e n. 42 del 2021).

3.2.- Non è invece fondato il motivo di censura relativo alla violazione, ad opera del medesimo art. 9, comma 3, dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in relazione al parametro interposto di cui all'art. 33 cod. terzo settore. Quest'ultimo prevede, in particolare al comma 3, che «[p]er l'attività di interesse generale prestata le organizzazioni di volontariato possono ricevere soltanto il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate, salvo che tale attività sia svolta quale attività secondaria e strumentale nei limiti di cui all'articolo 6».

In disparte il quesito sulla riconducibilità dell'attività svolta dalle associazioni di volontariato, ai sensi della norma impugnata, alle regole del codice del terzo settore, è decisiva la circostanza, correttamente rilevata dalla difesa regionale, che il ricorrente muove da un erroneo presupposto interpretativo quanto al significato da ascrivere alla disposizione in esame. Dalla formulazione letterale del citato art. 9, comma 3, infatti, si ricava pianamente che il coinvolgimento delle



associazioni di volontariato «con compiti di affiancamento e supporto dell'azione della polizia locale» e la possibilità di effettuare servizi per conto terzi costituiscono distinti ambiti di intervento dei regolamenti di polizia locale, ciò che esclude che si possa riferire a soggetti privati, come le associazioni di volontariato, una modalità di remunerazione che la disposizione in esame riserva all'attività svolta dalla polizia locale al di fuori dei suoi compiti istituzionali. Tale esito, del resto, è ulteriormente avvalorato dall'art. 20 della medesima legge reg. Veneto n. 24 del 2020, rubricato proprio «[s]ervizi per conto di terzi», secondo il quale, al comma 1, «[g]li enti locali possono prevedere l'utilizzo straordinario ed occasionale di personale e mezzi della polizia locale, per attività o servizi richiesti da soggetti privati e pubblici».

4.- Il ricorso denuncia poi l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge reg. Veneto n. 24 del 2020, il quale stabilisce che, «[a]l fine di favorire la partecipazione dei cittadini alla progettazione, gestione e valutazione delle politiche di sicurezza e previa concertazione con gli enti locali nell'ambito dei tavoli di cui all'articolo 12, la Giunta regionale promuove e sostiene la partecipazione delle associazioni di volontariato» per iniziative rivolte a una pluralità di obiettivi ivi indicati.

Ad avviso della difesa statale, la disposizione in esame, per il fatto di attribuire a soggetti privati compiti ausiliari rispetto a quelli della polizia locale, lederebbe innanzi tutto l'art. 118, quarto comma, Cost., secondo il quale l'iniziativa dei cittadini singoli o associati per lo svolgimento di attività di interesse generale deve essere «autonoma rispetto ai pubblici poteri e in rapporto di sussidiarietà con essi».

La disposizione sarebbe parimenti lesiva dell'art. 3 Cost., perché tutti gli enti del terzo settore (e non solo le associazioni di volontariato) dovrebbero poter svolgere le attività di interesse generale di cui all'art. 5 cod. terzo settore. Inoltre, vi sarebbe un contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., perché il legislatore regionale avrebbe omesso di richiamare la normativa nazionale che prevede, quale requisito costitutivo per la qualificazione degli enti del terzo settore, l'iscrizione al Registro unico nazionale. Inoltre, le singole iniziative richiamate alle lettere a) e b) dell'art. 18, comma 1, della legge reg. Veneto n. 24 del 2020 - rivolte rispettivamente a «fornire assistenza alla polizia locale in occasione di eventi pubblici di particolare rilievo» e a «svolgere attività di ausilio nella sorveglianza dei luoghi pubblici, finalizzate ad allertare tempestivamente gli organi di polizia locale o nazionale per i necessari interventi, in conformità alle norme vigenti» - sarebbero estranee al novero delle attività di interesse generale di cui al più volte richiamato art. 5 cod. terzo settore, con conseguente invasione nella materia «ordinamento civile».

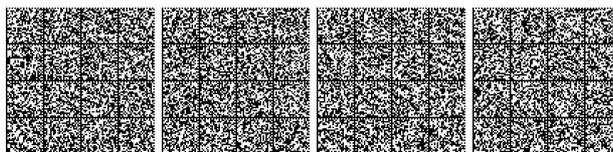
4.1.- Tutti i motivi di ricorso devono essere dichiarati inammissibili d'ufficio.

Il ricorrente, senza operarne alcuna graduazione, pone infatti alla base dei propri motivi di impugnazione assunti contraddittori, perché rivolti - allo stesso tempo - a sostenere l'illegittimità del coinvolgimento delle associazioni di volontariato nelle iniziative previste dall'articolo in esame (in virtù dell'asserito contrasto con l'art. 118, quarto comma, Cost.) e a dolersi della mancata estensione di tale possibilità agli enti costituiti nelle ulteriori forme associative previste dal codice del terzo settore (ciò che si tradurrebbe in una violazione dell'art. 3 Cost.). Tale andamento contraddittorio e perplessivo del ricorso (sentenze n. 232 del 2019 e n. 206 del 2001) si traduce nell'inidoneità del medesimo a «evidenziare e spiegare il quomodo del preteso vulnus» lamentato (sentenza n. 135 del 2017), perché esso formula una censura - la mancata estensione dell'ambito di operatività della disposizione in esame a tutti gli enti del terzo settore - che «smentisce la stessa premessa da cui muove il ricorrente» (sentenza n. 297 del 2009), vale a dire l'illegittimità del coinvolgimento nelle attività in parola delle associazioni di cittadini (analogamente, sentenza n. 325 del 2010).

Un'analogha contraddittorietà mina alla radice i motivi di ricorso connessi alla temuta invasione della materia «ordinamento civile», rendendoli parimenti inammissibili. Sul punto, tale esito deriva dal fatto che il ricorrente postula che la violazione del parametro costituzionale discenda, all'un tempo, dall'aver assimilato alla disciplina del terzo settore attività che ad esso devono restare estranee (perché non rientranti tra quelle di interesse generale di cui all'art. 5 cod. terzo settore), e dal non aver rispettato le forme e i procedimenti che il codice stesso impone per lo svolgimento delle medesime attività ad opera delle associazioni di volontariato (in particolare, per quanto riguarda l'iscrizione al registro unico nazionale di cui all'art. 11 cod. terzo settore).

5.- Con il secondo gruppo di censure, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna le previsioni contenute nei tre commi dell'art. 8 della legge reg. Veneto n. 24 del 2020, con cui sono stati disciplinati i profili organizzativi del servizio di polizia locale, relativi ai ruoli, ai distintivi e alle caratteristiche delle dotazioni del personale di polizia locale.

6.- Con un autonomo motivo di ricorso, è innanzi tutto impugnato l'art. 8, commi 1 e 2, della legge regionale in esame. Il comma 1 disciplina la struttura organizzativa della polizia locale, articolando i ruoli funzionali sulla base di quanto previsto dalla legge e suddividendo i distintivi di grado «fatto salvo l'inquadramento derivante dai contratti collettivi di lavoro», mentre il comma 2 stabilisce che «[i] distintivi di grado di cui al comma 1 individuano i rapporti gerarchici interni all'apparato di polizia locale, cui vanno ricondotte le qualifiche attribuite al personale di polizia locale secondo il vigente ordinamento e non possono incidere sul rapporto giuridico ed economico del personale stesso».



Secondo il ricorrente, tali previsioni lederebbero l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in riferimento alla materia «ordinamento civile», perché attribuirebbero la qualifica di «ufficiale o agente di polizia giudiziaria» (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 35 del 2011) e perché si porrebbero comunque in contrasto con gli artt. 6 e 7, comma 3, della legge n. 65 del 1986, che delimitano gli ambiti di intervento della legge regionale in materia di polizia locale e stabiliscono un diverso regime di articolazione interna dei corpi di polizia municipale. Il medesimo parametro costituzionale sarebbe, inoltre, violato perché la diversa articolazione in ruoli funzionali degli appartenenti alla polizia locale e l'individuazione di ulteriori distintivi di grado inciderebbero, soprattutto per i profili economici, sulla disciplina prevista dal contratto collettivo nazionale del comparto enti locali, con la conseguente lesione anche dell'art. 3 Cost., per la disparità di trattamento che in questo modo verrebbe introdotta, e dell'art. 97 Cost., in riferimento al principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

6.1.- Le questioni non sono fondate in relazione ad alcuno dei parametri evocati.

I profili di censura riconducibili alla diversa articolazione strutturale del servizio di polizia locale rispetto a quanto previsto dalla legge n. 65 del 1986 risultano infatti estranei all'ambito dell'ordinamento civile, perché involgono con tutta evidenza profili attinenti all'organizzazione del servizio e alla suddivisione degli incarichi e dei ruoli funzionali, ciò che esclude ogni interferenza con i profili privatizzati del rapporto di lavoro, in relazione ai quali, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 42 del 2021, n. 189 e n. 128 del 2020), assume invece rilievo l'esigenza di una uniforme disciplina a livello statale.

Parimenti non pertinente è l'evocazione di una lesione del medesimo parametro costituzionale in ragione della asserita attribuzione al personale della polizia locale della qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria. Ancor prima di rilevare l'erroneità del presupposto interpretativo da cui muove il ricorrente, posto che la disposizione in esame non attribuisce affatto tale qualifica agli operatori della polizia locale, deve essere infatti evidenziata l'inconferenza del richiamo al parametro dell'ordinamento civile (come, del resto, attestato anche dalla sentenza n. 35 del 2011, che il ricorso pone alla base delle sue censure ma che era riferita al diverso ambito di competenza dell'«ordinamento penale» di cui al medesimo art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.).

Ma non fondata è anche la censura con cui il ricorso lamenta l'invasione della riserva di competenza statale in materia civilistica, derivante dalle ripercussioni che dalla diversa disciplina dei ruoli organizzativi e funzionali della polizia locale si ricaverebbero con riguardo a quanto previsto dalla contrattazione collettiva.

Ad escludere qualsiasi profilo di contrasto stanno, in questo caso, le previsioni contenute nei commi oggetto di censura, che, all'atto di disporre la riorganizzazione del servizio di polizia locale, fanno esplicitamente salvo «l'inquadramento derivante dai contratti collettivi nazionali di lavoro» (comma 1) ed escludono che la nuova suddivisione dei gradi possa «incidere sul rapporto giuridico ed economico del personale» (comma 2).

Del resto, la riorganizzazione dei ruoli del servizio di polizia locale prevista dalle disposizioni in esame incide unicamente sull'attribuzione dei distintivi di grado (suddivisi in agenti, sottufficiali, ufficiali e comandanti) e si limita alla sola individuazione dei rapporti gerarchici interni all'apparato di polizia locale (secondo quanto prevede il comma 2 dell'art. 8), senza che ciò determini alcuna conseguenza sui profili funzionali dell'organizzazione del servizio, che restano incardinati nei ruoli già previsti dalla legge (art. 8, comma 1).

L'insussistenza del vizio di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. determina, conseguentemente, la non fondatezza delle censure consistenti nella lesione degli artt. 3 e 97 Cost., che hanno, nell'impianto del ricorso introduttivo, natura meramente ancillare rispetto a quella ora esaminata.

7.- Oggetto di censura è, inoltre, l'art. 8, comma 3, della legge reg. Veneto n. 24 del 2020, ai sensi del quale la Giunta regionale «definisce con proprio atto le caratteristiche delle uniformi e dei distintivi di grado e di specialità degli appartenenti alla polizia locale, valorizzandone l'operatività. La Giunta regionale definisce altresì, sentita la competente commissione consiliare, le caratteristiche dei mezzi e degli strumenti operativi e di autotutela in dotazione».

Il ricorrente lamenta un contrasto con l'art. 6, comma 2, numeri 4) e 5), della legge n. 65 del 1986, il quale prevede che le Regioni disciplinino con legge le caratteristiche delle uniformi, dei distintivi, dei mezzi e degli strumenti operativi in dotazioni ai Corpi o ai servizi di polizia locale. Da questo si ricaverebbe una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., sempre con riferimento alla materia «ordinamento civile».

7.1.- La questione è inammissibile.

Il ricorrente formula, infatti, una censura logicamente contraddittoria, perché da un lato deduce l'assenza di competenza della Regione a intervenire in una materia riservata alla competenza esclusiva statale, ma dall'altro lato si duole del fatto che la Regione non sia intervenuta proprio con legge, anziché autorizzando l'adozione di un atto della Giunta regionale, a disciplinare le uniformi e i distintivi. Ne discende l'inammissibilità della questione, «non potendo



coesistere - se non in un rapporto di subordinazione, non dedotto nel ricorso - una censura attinente sia all'an, sia al quomodo dell'esercizio della potestà regionale» (sentenze n. 35 del 2011 e n. 391 del 2006).

8.- Con il terzo e ultimo gruppo di censure, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna le disposizioni della legge reg. Veneto n. 24 del 2020 che prevedono, oltre alle intese e agli accordi in tema di sicurezza integrata promossi dalla Regione (art. 3, comma 2, lettera b, già esaminato *supra*, punti 2.2. e seguenti, in ragione della connessione con altre censure), la promozione e il sostegno alle politiche integrate per la sicurezza sul territorio regionale (art. 13, comma 2, lettere d, e, g e i).

8.1.- In vista della realizzazione di un «sistema integrato di sicurezza nel territorio regionale» (art. 13, comma 1), le disposizioni impugnate prevedono che «la Giunta regionale agisce anche mediante accordi sottoscritti con organi e autorità di pubblica sicurezza ed enti locali, nel rispetto delle linee generali adottate ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 convertito, con modificazioni dalla legge 18 aprile 2017, n. 48 nonché cooperando con soggetti pubblici o privati, per realizzare o sostenere iniziative di interesse regionale volte in particolare a: [...]

d) rafforzare e valorizzare l'azione coordinata della polizia locale secondo i principi della presente legge, con azioni e progetti finalizzati al potenziamento strumentale e operativo e alla condivisione degli strumenti e delle procedure necessarie al coordinamento degli apparati di sicurezza per la gestione di specifici servizi e per obiettivi comuni; promuovere il potenziamento e l'ampliamento degli organici di polizia locale;

e) promuovere e programmare azioni di sistema sul territorio regionale, coinvolgendo gli enti locali, le Polizie locali ma anche le forze dell'ordine per l'ammodernamento delle metodologie di intervento, la lotta ad ogni forma di illegalità e di infiltrazione criminale nel tessuto produttivo e sociale della Regione anche attraverso la partecipazione a specifici programmi comunitari; [...]

g) razionalizzare e potenziare i presidi di sicurezza presenti sul territorio regionale; [...]

i) costituire tavoli a livello provinciale per la definizione e l'implementazione continua delle politiche per la sicurezza».

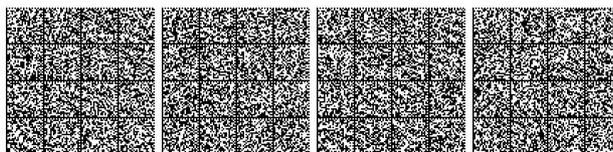
8.1.1.- Il ricorrente deduce la violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.), perché il sistema introdotto dal legislatore veneto (e in particolare la previsione di cui alla lettera d) si porrebbe in contrasto con la normativa nazionale in materia di presidio del territorio e di coordinamento delle forze di polizia di cui alla legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza). Le iniziative previste dalle lettere e), g) e i), oltre a non mostrarsi conformi a quanto previsto dall'art. 2 del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, che prevede il coinvolgimento dei prefetti dei Comuni capoluogo, non sarebbero compatibili «con i processi di pianificazione e razionalizzazione dei presidi di polizia, che l'ordinamento rimette alla competenza strettamente statale».

Ad avviso della difesa regionale, le disposizioni in esame non mirerebbero in alcun modo a sottrarre competenze di pianificazione e gestione degli interventi di ordine pubblico al prefetto o al questore, essendo rivolte unicamente a sollecitare iniziative serventi rispetto all'espletamento dei compiti di pubblica sicurezza, che restano in capo agli organi statali. Ciò varrebbe in relazione a tutti gli ambiti di intervento di cui alle singole disposizioni impugnate, per i quali il legislatore regionale ha inteso prevedere forme di coinvolgimento da realizzare in un'ottica collaborativa e con una valenza meramente sollecitatoria e programmatica.

8.2.- Il ricorso deve ritenersi parzialmente fondato in relazione all'art. 13, comma 2, lettera d), e fondato in relazione alle lettere e) e g) del medesimo comma.

Come questa Corte ha costantemente ribadito, a partire dalla sentenza n. 285 del 2019, l'approdo a una «declinazione pluralista» del concetto di sicurezza fa sì che «[l]a potestà legislativa regionale può essere esercitata non solo per disciplinare generici interessi pubblici, come pure affermato nella sentenza n. 290 del 2001, ma anche per garantire beni giuridici fondamentali tramite attività diverse dalla prevenzione e repressione dei reati», anche in considerazione della circostanza che «l'endiadi "ordine pubblico e sicurezza" [...] allude a una materia in senso proprio, e cioè a una materia oggettivamente delimitata che di per sé non esclude l'intervento regionale in settori ad essa liminari» (sentenze n. 236 e n. 177 del 2020).

Ad assumere un valore dirimente, nella valutazione della legittimità di interventi regionali nella materia *de qua*, è quindi la circostanza che la Regione, pur dettando una disciplina idonea a ripercuotersi sulla sicurezza dei cittadini in senso lato, curi pur sempre interessi riconducibili ad ambiti di competenza ad essa attribuiti e, in ogni caso, non giunga in alcun modo a interferire con la riserva alla legge statale del compito di prevenire e reprimere i reati, che identifica l'ambito della materia «ordine pubblico e sicurezza» (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.) indeclinabilmente connesso alla necessità di una disciplina uniforme sul territorio nazionale.



In applicazione di tali principi, la giurisprudenza di questa Corte ha di recente ritenuto che non interferisse con l'esercizio di competenze statali nella materia in questione né «l'attività di conoscenza, formazione e ricerca» posta in essere dalla Regione (sentenza n. 208 del 2018), né la promozione della cultura della legalità (sentenza n. 177 del 2020, e, ancora prima, sentenza n. 35 del 2012), e neanche la predisposizione di programmi di promozione culturale e finanziamenti regionali nell'ambito dell'educazione scolastica, volti a contrastare il cyberbullismo (sentenza n. 116 del 2019).

Per altro verso, questa Corte non ha mancato di dichiarare l'illegittimità costituzionale di leggi regionali idonee a determinare un'interferenza, anche solo potenziale, nell'azione di prevenzione e repressione dei reati, riservata alla competenza esclusiva statale. Con la sentenza n. 177 del 2020, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima una disposizione di legge regionale (l'art. 6, comma 2, lettera k, della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 14, recante «Testo unico in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza») che, per il fatto di prevedere l'istituzione di una «banca dati dei beni confiscati alla criminalità organizzata esistenti sul territorio regionale», determinava un'interferenza con la funzione riservata alla banca dati nazionale istituita presso l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata ai sensi dell'art. 96 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136).

Successivamente, con la sentenza n. 236 del 2020, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Veneto istitutiva del controllo di vicinato (legge della Regione Veneto 8 agosto 2019, n. 34, recante «Norme per il riconoscimento ed il sostegno della funzione sociale del controllo di vicinato nell'ambito di un sistema di cooperazione interistituzionale integrata per la promozione della sicurezza e della legalità»), perché - tra l'altro - essa pretendeva di assegnare a tali forme di organizzazione e mobilitazione dei cittadini il compito di contribuire funzionalmente «all'attività istituzionale di prevenzione generale e controllo del territorio», ciò che rientra nella specifica finalità di prevenzione dei reati, estranea alle competenze della Regione. Oltre a ciò, la stessa possibilità, prevista dall'art. 2, comma 4, della legge regionale ora citata, di stipulare accordi o protocolli di intesa tra Uffici territoriali del Governo ed enti locali «in materia di tutela dell'ordine e sicurezza pubblica», è stata ritenuta in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., in ragione dell'estraneità delle attività riconducibili al controllo di vicinato rispetto alle ipotesi disciplinate dal legislatore statale con il già citato d.l. n. 14 del 2017, come convertito, e dalle Linee generali con cui ad esso si è data attuazione.

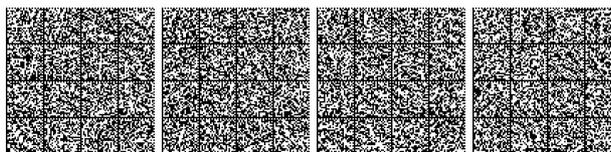
8.3.- Le disposizioni contenute nell'art. 13 della legge reg. Veneto n. 24 del 2020 attribuiscono alla Giunta regionale il potere di agire, anche mediante accordi sottoscritti ai sensi del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, e nel rispetto delle Linee generali adottate sulla base dell'art. 2 di questo, per «realizzare o sostenere» una serie di iniziative rivolte a finalità riconducibili ad ambiti di intervento eterogenei.

Talune di queste finalità, incluse nelle disposizioni non oggetto di impugnazione, possono essere ricondotte a settori di intervento che rientrano nel novero delle competenze regionali, perché connesse al perseguimento di finalità culturali (come nel caso della lettera a, riguardante la diffusione della «cultura della legalità e della cittadinanza responsabile per combattere ogni forma di criminalità e di corruzione»), allo svolgimento dei servizi sociali (in relazione alla lettera b, concernente le cause e i processi «di esclusione, devianza e instabilità sociale») o al coordinamento tra enti locali e cittadini «per l'elaborazione e valutazione condivisa delle politiche di sicurezza» (lettera c).

Per queste finalità, deve pertanto ritenersi che la Giunta regionale possa operare autonomamente, realizzando o sostenendo iniziative di interesse regionale che possono prescindere dalla stipula degli accordi regolati dal d.l. n. 14 del 2017, come convertito, perché le attività ivi previste risultano estranee ai settori di intervento riservati a tali accordi, secondo quanto previsto anche dalle Linee generali delle politiche pubbliche per la sicurezza integrata.

8.4.- Lo stesso non è a dirsi per le finalità richiamate nelle disposizioni oggetto di impugnazione di cui alle lettere d) - con l'esclusione del richiamo al «potenziamento e l'ampliamento degli organici di polizia locale» -, e) e g) del comma in esame.

A differenza delle previsioni contenute in altre parti dell'articolo impugnato, prima menzionate, quelle contenute nelle lettere d), e) e g) dell'art. 13, comma 2, della legge reg. Veneto n. 24 del 2020 mostrano, pur dietro una formulazione talvolta oscura e ridondante, l'impiego di formule chiaramente espressive dell'intento del legislatore regionale di intervenire in ambiti riconducibili alla «sicurezza primaria». Il richiamo a espressioni quali la «condivisione degli strumenti e delle procedure necessarie al coordinamento degli apparati di sicurezza per la gestione di specifici servizi e per obiettivi comuni», la promozione e programmazione di «azioni di sistema sul territorio regionale, coinvolgendo gli enti locali, le Polizie locali ma anche le forze dell'ordine per l'ammodernamento delle metodologie di intervento, la lotta ad ogni forma di illegalità e di infiltrazione criminale nel tessuto produttivo e sociale della Regione», nonché l'esigenza di «razionalizzare e potenziare i presidi di sicurezza presenti sul territorio regionale», denota innanzi tutto



una censurabile tecnica legislativa, consistente nell'alternare formule e stilemi chiaramente riconducibili ad aree di intervento sottratte alla disponibilità della Regione (come quelle ora richiamate), con previsioni invece non esorbitanti dalle sue attribuzioni, come quella che, nella lettera *d*), individua quale iniziativa da perseguire da parte della Giunta «promuovere il potenziamento e l'ampliamento degli organici di polizia locale».

Ciò che tuttavia è decisivo, al di là della tecnica legislativa impiegata, è, per un verso, l'estraneità delle iniziative in parola ad ambiti funzionalmente riconducibili alle competenze devolute alla cura della Regione nonché, per altro verso e specularmente, l'assenza di qualsiasi continuità tra il contenuto di tali iniziative e i settori nei quali, per effetto dell'opera di coordinamento posta in essere, ai sensi dell'art. 118, terzo comma Cost., dal legislatore statale con l'adozione del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, possono essere stipulati gli accordi tra Stato e Regioni nell'ambito della sicurezza integrata.

Dal primo punto di vista, le previsioni di cui alle lettere *d*) - con l'esclusione della finalità di «promuovere il potenziamento e l'ampliamento degli organici di polizia locale» -, *e*) e *g*) attribuiscono alla Giunta regionale il compito di «realizzare o sostenere» iniziative in settori per i quali, se è evidente il rischio di un'interferenza sui compiti istituzionali delle autorità statali preposte alla pubblica sicurezza (dal «coordinamento degli apparati di sicurezza» al coinvolgimento delle forze dell'ordine «per l'ammodernamento delle metodologie di intervento», fino alla razionalizzazione e al potenziamento dei presidi di sicurezza), non risulta, ancora prima, affatto chiaro «quali siano i precisi ambiti materiali, distinti appunto dall'ordine pubblico e dalla sicurezza, e in ipotesi riconducibili alla sfera di competenza regionale, interessati dalla disciplina all'esame» (sentenza n. 236 del 2020).

Ad aggravare il rischio di una possibile interferenza sull'autonoma assunzione delle scelte organizzative e funzionali delle autorità statali in materia di ordine pubblico e sicurezza, inoltre, sta la circostanza che le «iniziative di interesse regionale» in esame non sono univocamente ricondotte a una cornice pattizia (come è nel caso deciso di recente dalla sentenza n. 161 del 2021), perché alla Giunta viene attribuito il potere di «realizzare o sostenere» tali iniziative, così prefigurando la possibilità di un intervento diretto, che si spinga al di là della semplice attività di stimolo o di impulso in vista della conclusione di accordi con le autorità statali.

Dal secondo punto di vista, le previsioni impugnate non risultano in ogni caso riconducibili alle forme di coordinamento fra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza contemplate dal d.l. n. 14 del 2017, come convertito, e dalle richiamate Linee generali delle politiche pubbliche per la sicurezza integrata, previste dall'art. 2 di esso e approvate dalla Conferenza unificata in esito all'accordo ivi raggiunto il 24 gennaio 2018.

A quanto già osservato *supra*, al punto 2.2.1., si deve aggiungere che il perimetro operativo degli accordi nella materia della sicurezza integrata si identifica con i «settori di intervento» previsti dall'art. 2, comma 1, del d.l. n. 14 del 2017, come più nel dettaglio individuati dalle Linee generali. Tali settori, relativi specificamente allo scambio informativo tra polizia locale e Forze di polizia, all'interconnessione delle sale operative e all'utilizzo in comune di sistemi di sicurezza tecnologica, nonché all'aggiornamento professionale integrato del personale, non mostrano alcuna connessione con quelli oggetto di disciplina ad opera del legislatore veneto, che prevedono invece un insieme ben più ampio e indeterminato di iniziative: ciò che determina, anche da questo punto di vista, il concreto rischio di un'interferenza con lo svolgimento di compiti riservati nella materia *de qua* alle autorità statali.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, lettera *d*), limitatamente alle parole «rafforzare e valorizzare l'azione coordinata della polizia locale secondo i principi della presente legge, con azioni e progetti finalizzati al potenziamento strumentale e operativo e alla condivisione degli strumenti e delle procedure necessarie al coordinamento degli apparati di sicurezza per la gestione di specifici servizi e per obiettivi comuni;», e lettere *e*) e *g*), della legge reg. Veneto n. 24 del 2020.

8.5.- Non è invece fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, lettera *i*), della legge regionale impugnata.

Tale disposizione prevede che la Giunta regionale, secondo le modalità già esaminate, possa realizzare o sostenere iniziative di interesse regionale rivolte a «costituire tavoli a livello provinciale per la definizione e l'implementazione continua delle politiche per la sicurezza».

Le ravvisate ragioni di contrasto tra le altre previsioni impugnate del medesimo art. 13 e la riserva di competenza allo Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza non sussistono con riguardo alla disposizione ora in esame, poiché essa - a differenza dalle precedenti - non determina alcuno sconfinamento rispetto ad ambiti riservati alla «sicurezza primaria» e, pertanto, non si presta a determinare alcuna interferenza, neanche potenziale, sull'esercizio delle relative attribuzioni ad opera delle autorità statali e delle forze di polizia.

I «tavoli» che essa prefigura, infatti, costituiscono delle sedi di coordinamento contemplate dalle già richiamate Linee generali attuative dell'art. 2 e seguenti del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, nelle quali si prevede che, a valle della stipula degli accordi ivi previsti, debbano essere istituiti «tavoli tecnici composti da rappresentanti della Prefettura



Capoluogo di Regione e della Regione, con la partecipazione, di volta in volta, dei rappresentanti dei Comuni capoluogo e degli altri enti locali interessati», i quali operano, ai sensi dell'art. 3, comma 4, del d.l. n. 14 del 2017, come «strumenti e modalità di monitoraggio dell'attuazione degli accordi» sulla sicurezza integrata.

La loro previsione ad opera del legislatore regionale appare dunque finalizzata, in prima battuta, a creare le condizioni per l'istituzione di tali sedi di monitoraggio, cui sarà demandato il compito di verificare l'attuazione degli accordi che la Regione potrà sottoscrivere ai sensi delle richiamate disposizioni del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, con riferimento quanto meno alle iniziative contemplate dalle lettere *f* e *h*) del medesimo art. 13, comma 2, della legge reg. Veneto n. 24 del 2020, non oggetto di censura, relative ad ambiti di intervento afferenti alla sicurezza integrata come, rispettivamente, l'attivazione e l'adeguamento dei sistemi informativi e tecnologici per la sicurezza «al fine di realizzare sistemi integrati che favoriscano l'interoperabilità e lo scambio informativo, nonché l'attività di raccolta, elaborazione e utilizzo delle banche dati», e la pianificazione e la realizzazione di «attività di formazione sia al lavoro che sul lavoro, per selezionare nuovi operatori di polizia locale e aggiornare o riqualificare il personale già in servizio».

La disposizione contenuta nell'art. 13, comma 2, lettera *i*), della legge reg. Veneto n. 24 del 2020 è, dunque, immune dalle censure contenute nel ricorso introduttivo del presente giudizio.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, lettera *d*), della legge della Regione Veneto 23 giugno 2020, n. 24 (Normativa regionale in materia di polizia locale e politiche di sicurezza), limitatamente alle parole «rafforzare e valorizzare l'azione coordinata della polizia locale secondo i principi della presente legge, con azioni e progetti finalizzati al potenziamento strumentale e operativo e alla condivisione degli strumenti e delle procedure necessarie al coordinamento degli apparati di sicurezza per la gestione di specifici servizi e per obiettivi comuni»;»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, lettere *e*) e *g*), della legge reg. Veneto n. 24 del 2020;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, lettera *b*), della legge reg. Veneto n. 24 del 2020, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, lettera *b*), della legge reg. Veneto n. 24 del 2020, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

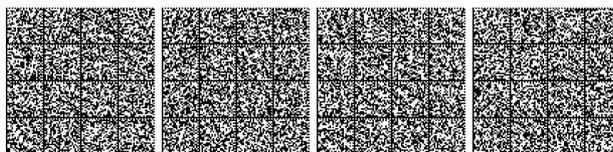
5) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, della legge reg. Veneto n. 24 del 2020, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in relazione all'art. 5 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera *b*), della legge 6 giugno 2016, n. 106», con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, della legge reg. Veneto n. 24 del 2020, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in relazione all'art. 33 cod. terzo settore, con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge reg. Veneto n. 24 del 2020, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 117, secondo comma, lettera *l*), e 118, quarto comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, commi 1 e 2, della legge reg. Veneto n. 24 del 2020, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

9) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge reg. Veneto n. 24 del 2020, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;



10) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, lettera i), della legge reg. Veneto n. 24 del 2020, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 luglio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 30 luglio 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_210176

N. 177

*Sentenza 7 - 30 luglio 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Energia - Norme della Regione Toscana - Disposizioni in materia di installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili di energia nelle aree rurali - Possibile realizzazione di impianti fotovoltaici a terra fino alla potenza massima, per ciascun impianto, di 8.000 chilowatt elettrici - Rilascio dell'autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio degli impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1.000 chilowatt elettrici previa intesa con il Comune, o i Comuni, interessati dall'impianto - Applicazione delle disposizioni suindicate anche ai procedimenti in corso - Violazione dei principi fondamentali nella materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Toscana 7 agosto 2020, n. 82, art. 2, commi 1, 2 e 3, rispettivamente introduttivi dei commi 1-bis, 1-ter e 1-quater nell'art. 9 della legge della Regione Toscana 21 marzo 2011, n. 11.
- 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 dell'art. 2, commi 1, 2 e 3 della legge della Regione Toscana 7 agosto 2020, n. 82 (Disposizioni relative alle linee guida regionali in materia di economia circolare e all'installazione degli impianti fotovoltaici a terra. Modifiche alla l.r. 34/2020 e alla l.r. 11/2011), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 9-13 ottobre 2020, depositato in cancelleria il 13 ottobre 2020, iscritto al n. 94 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udita nell'udienza pubblica del 7 luglio 2021 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

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

deliberato nella camera di consiglio del 7 luglio 2021.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 9-13 ottobre 2020 e depositato il 13 ottobre 2020 (reg. ric. n. 94 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Toscana 7 giugno 2020, n. 82 (Disposizioni relative alle linee guida regionali in materia di economia circolare e all'installazione degli impianti fotovoltaici a terra. Modifiche alla l.r. 34/2020 e alla l.r. 11/2011), in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, relativamente all'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), nonché al decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili).

2.- L'impugnato art. 2, comma 1, della legge reg. Toscana n. 82 del 2020 aggiunge all'art. 9 della legge regionale Toscana 21 marzo 2011, n. 11, recante «Disposizioni in materia di installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili di energia. Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 39 (Disposizioni in materia di energia) e alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio)», un nuovo comma 1-*bis*, che prevede quanto segue: «[f]atte salve le aree individuate all'articolo 5, nelle aree rurali come definite dall'articolo 64 della legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio) e identificate negli strumenti della pianificazione territoriale e negli altri atti di governo del territorio di cui alla stessa L.R. 65/2014, è ammessa la realizzazione di impianti fotovoltaici a terra fino alla potenza massima, per ciascun impianto, di 8.000 chilowatt elettrici».

2.1.- Ad avviso dell'Avvocatura generale, la disposizione impugnata introdurrebbe «con riguardo alle aree rurali - fatte salve le aree urbanizzate destinate ad insediamenti produttivi, commerciali e servizi - un limite di potenza ai fini della realizzazione di impianti fotovoltaici a terra, con il conseguente divieto d'installazione per tutti gli impianti di potenza superiore a quella definita normativamente».

Tale previsione contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e al citato d.m. 10 settembre 2010 (d'ora in avanti: Linee guida), recanti principi fondamentali della materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

In particolare, l'indicato art. 12, al comma 7, stabilisce che gli impianti di produzione di energia elettrica «possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici».

Ad avviso del ricorrente, questo non comporterebbe - come confermato dalla giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 22 marzo 2017, n. 1298) - una automatica «possibilità di ubicare impianti, per così dire "a discrezione del privato", derogando alle destinazioni impresse dal territorio agli strumenti urbanistici», quanto piuttosto permetterebbe «alla Regione in sede di rilascio di autorizzazione unica regionale [...] di consentire l'ubicazione anche in zone classificate agricole», «qualora - nel bilanciamento degli interessi pubblici presenti e tenuto conto degli elementi indicati dal legislatore - si ritenga che l'ubicazione in zona agricola sia opportuna».

Ciò confermerebbe - nella prospettazione del ricorrente - che, nel quadro normativo statale, la destinazione agricola di un'area non costituisce di per sé e in via generale elemento ostativo all'installazione di particolari tipologie di impianti, potendo tutt'al più escludere l'accesso agli incentivi (art. 65, decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante «Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività», convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27).



Di conseguenza, l'Avvocatura generale censura la previsione regionale che, viceversa, impedirebbe, in aree agricole, la realizzazione di impianti fotovoltaici superiori a una determinata soglia di potenza.

La disposizione impugnata - secondo il ricorrente - contrasterebbe inoltre con le citate Linee guida, le quali, secondo l'orientamento costante di questa Corte, condividerebbero con il citato art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 la qualifica di principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», e sarebbero, dunque, vincolanti per tutte le Regioni (sono citate le sentenze n. 86 e n. 286 del 2019, n. 68 del 2018 e n. 13 del 2014).

Il combinato disposto dell'art. 12, comma 7, del d.lgs. n. 387 del 2003 e delle Linee guida dovrebbe, pertanto, condurre a confermare «il costante orientamento» di questa Corte nel segno della «illegittimità di previsioni regionali che sanciscano, in via generale ed astratta, la non idoneità di intere aree di territorio ovvero impongano limitazioni in maniera generalizzata ed aprioristica». Simili previsioni impedirebbero infatti - secondo la sentenza n. 13 del 2014 citata in ricorso - «un'adeguata tutela dei molteplici e rilevanti interessi coinvolti», «in contrasto con il principio, di derivazione europea, della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili».

3.- La seconda disposizione impugnata, l'art. 2, comma 2, della legge reg. Toscana n. 82 del 2020, aggiunge, a sua volta, all'art. 9 della legge reg. Toscana n. 11 del 2011 un nuovo comma 1-ter, il quale dispone quanto segue: «[n]elle aree rurali di cui al comma 1 bis, per gli impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1.000 chilowatt elettrici l'autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio è rilasciata previa intesa con il comune o i comuni interessati dall'impianto».

L'Avvocatura generale ritiene che tale previsione introduca un sistema autorizzatorio diverso rispetto a quello designato dalla disciplina statale.

Ad avviso della difesa erariale, il procedimento per la costruzione e per l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, nonché per gli interventi di modifica e di realizzazione delle opere e delle infrastrutture connesse, sarebbe regolato secondo il modello dell'autorizzazione unica, in modo chiaro e inderogabile, dalle seguenti fonti: l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, gli artt. 5 e 6 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), che al medesimo art. 12 si richiamano, nonché le citate Linee guida.

In particolare, l'Avvocatura generale sostiene che, sulla base di tale complesso normativo, emergerebbe una vocazione della conferenza dei servizi, convocata dalla Regione o dalla Provincia delegata, ad attrarre «tutti gli apporti amministrativi necessari per la costruzione e l'esercizio dell'impianto, delle opere connesse e delle infrastrutture indispensabili» (paragrafo 14.1 delle Linee guida).

Diversamente - secondo il ricorrente - la disposizione regionale impugnata imporrebbe, con riguardo agli impianti di potenza superiore a 1.000 chilowatt elettrici, una disciplina che impedirebbe il rilascio dell'autorizzazione unica «in difetto della preventiva intesa con il Comune».

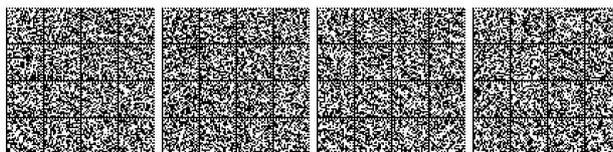
Tale norma altererebbe il quadro delle competenze amministrative definito dai principi statali, che vedrebbero vanificati gli obiettivi di semplificazione e di razionalizzazione perseguiti per il tramite dell'autorizzazione unica.

L'Avvocatura generale, in sostanza, ritiene che, nel quadro della disciplina dettata dalle norme statali di principio, il Comune disporrebbe «della possibilità di rappresentare l'eventuale regime vincolistico vigente a livello locale», ma potrebbe esercitare tale facoltà «solo nell'ambito della conferenza dei servizi, la cui funzione è quella di comporre, in un unico deliberato, l'insieme degli interessi, anche variegati, espressi dalle amministrazioni coinvolte».

4.- Da ultimo, il ricorrente afferma che i motivi di illegittimità costituzionale evidenziati con riferimento ai menzionati commi 1 e 2 dell'art. 2 della legge reg. Toscana n. 82 del 2020 si estendono, «e per certi versi si amplificano», con riguardo al comma 3 del medesimo articolo della stessa legge regionale. La citata disposizione, intervenendo sull'art. 9 della legge reg. Toscana n. 11 del 2011, inserisce un nuovo comma 1-quater, il quale stabilisce che: «Le disposizioni di cui ai commi 1 bis e 1 ter si applicano anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del presente comma, relativi all'autorizzazione unica di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) o al provvedimento autorizzatorio unico regionale di cui all'articolo 27 bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale)».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione regionale impugnata, «in mancanza di una norma transitoria, estende la nuova disciplina anche ai procedimenti già avviati imponendo agli operatori economici un radicale cambio di prospettiva con il probabile azzeramento delle procedure in corso e con una sensibile alterazione dell'assetto regolatorio».

5.- Si è costituita in giudizio la Regione Toscana, chiedendo che il ricorso sia dichiarato non fondato.



5.1.- Con riferimento alle censure che investono l'art. 2, comma 1, della legge reg. Toscana n. 82 del 2020, la difesa regionale chiarisce che il legislatore toscano non avrebbe inteso porre un limite alla possibilità di installare impianti fotovoltaici nelle aree rurali, bensì avrebbe solo introdotto un dimensionamento dei singoli impianti, escludendo che in tali aree essi possano avere una potenza massima superiore a 8.000 chilowatt elettrici.

Secondo la resistente, dunque, le censure sarebbero infondate e la disposizione impugnata sarebbe diversa da quelle oggetto delle sentenze di questa Corte citate in ricorso, trattandosi, in quei casi, di norme che prevedevano divieti assoluti di localizzazione degli impianti.

Per converso, ad avviso della difesa regionale, la norma censurata costituirebbe «una puntualizzazione, una norma di dettaglio» del principio, secondo cui, pur essendo le aree agricole generalmente compatibili con l'installazione di impianti fotovoltaici, tale compatibilità non sarebbe assoluta. La norma regionale si limiterebbe, in sostanza, a impedire, nelle aree rurali, la realizzazione degli impianti in assoluto più impattanti, a fini puramente conservativi del paesaggio rurale toscano, in conformità con la giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 166 del 2014) e con le Linee guida (paragrafo 17).

5.2.- Quanto alle censure che investono l'art. 2, comma 2, della legge reg. Toscana n. 82 del 2020, la Regione osserva che, contrariamente a quanto dedotto dalla parte ricorrente, l'intesa con il Comune o con i Comuni interessati non introdurrebbe un sistema autorizzatorio diverso rispetto a quello disegnato dal legislatore statale.

Tale intesa, secondo la richiamata prospettazione, potrebbe essere acquisita nell'ambito della conferenza dei servizi, ai sensi dell'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003, sicché non sarebbero modificati i termini statali di conclusione del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione.

Il legislatore regionale, anche in tal caso, avrebbe inteso contemplare una disposizione di dettaglio, finalizzata solo a rimarcare il ruolo centrale del Comune nel procedimento autorizzatorio, in ragione delle sue competenze in materia urbanistica e di tutela ambientale.

5.3.- Da ultimo, secondo la Regione, è da ritenere non fondata anche la questione promossa in relazione all'art. 2, comma 3, della legge reg. Toscana n. 82 del 2020.

La citata disposizione, contrariamente a quanto ritenuto dal ricorrente, recepirebbe un principio affermato in dottrina e in giurisprudenza, in base al quale la norma sopravvenuta costituisce diritto applicabile da parte dell'amministrazione, nel caso in cui non sia stato ancora adottato il provvedimento finale. Non sarebbe, infatti, corretto «considerare l'assetto normativo cristallizzato in via definitiva alla data dell'atto che vi ha dato avvio, con la conseguenza che la legittimità del provvedimento adottato al termine di un procedimento avviato ad istanza di parte deve essere valutata con riferimento alla disciplina vigente al tempo in cui è stato adottato il provvedimento finale» (così Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 10 aprile 2018, n. 2171, riportata nella memoria regionale).

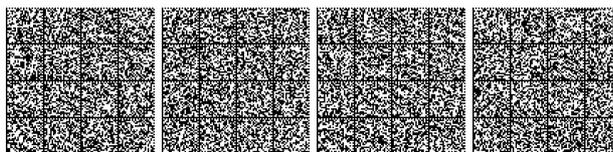
6.- In data 15 giugno 2021, il ricorrente ha depositato una memoria integrativa, nella quale ha ribadito gli argomenti già svolti e ha contestato le difese della Regione.

6.1.- In riferimento all'art. 2, comma 1, della legge reg. impugnata, la difesa erariale insiste nel rilevare che la norma avrebbe «introdotto in via legislativa un divieto di installazione di impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore ad una determinata soglia, valevole, in via generale, astratta ed aprioristica, non previsto dalla disciplina statale». Precisa, inoltre, che la disposizione impugnata non rispetterebbe il «necessario procedimento amministrativo di pianificazione e/o programmazione» con conseguente violazione «della necessaria istruttoria» e «senza un'adeguata valutazione in concreto dei luoghi in sede procedimentale».

6.2.- Con riguardo alla questione promossa in relazione all'art. 2, comma 2, della medesima legge reg., il ricorrente contesta la possibilità, evocata dalla difesa regionale, di considerare l'intesa come uno degli atti che possono essere acquisiti nell'ambito della conferenza dei servizi. Ad avviso dell'Avvocatura generale, «ove si voglia attribuire un senso ed un'utilità concreta alla norma regionale impugnata», sarebbe inevitabile riconoscere che l'intesa con il Comune «è un atto ulteriore e diverso rispetto agli assensi da acquisire nella conferenza dei servizi».

6.3.- Infine, in relazione alla questione promossa sul comma 3, il ricorrente ribadisce che, «in disparte la lesione delle legittime aspettative degli operatori economici in relazione alle istanze già presentate», la norma sarebbe «affetta dagli stessi vizi di illegittimità costituzionale denunciati a carico dei commi 1 e 2 dell'articolo 2». Di conseguenza, a seguito dell'eventuale accoglimento delle questioni promosse in riferimento a tali disposizioni, il comma 3 «rimarrebbe privo di autonomo significato, [sicché] che la Corte dovrebbe comunque dichiararne d'ufficio la illegittimità costituzionale in via consequenziale ex art. 27 della L. n. 87/1953».

7.- All'udienza pubblica del 7 luglio 2021 sono intervenuti sia l'Avvocatura generale dello Stato sia la difesa regionale, che hanno insistito per l'accoglimento delle rispettive conclusioni rassegnate negli scritti difensivi.



*Considerato in diritto*

1.- Con ricorso notificato il 9-13 ottobre 2020 e depositato il 13 ottobre 2020 (reg. ric. n. 94 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Toscana 7 giugno 2020, n. 82 (Disposizioni relative alle linee guida regionali in materia di economia circolare e all'installazione degli impianti fotovoltaici a terra. Modifiche alla l.r. 34/2020 e alla l.r. 11/2011), in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, relativamente all'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), nonché al decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili).

2.- L'impugnato art. 2, comma 1, della legge reg. Toscana n. 82 del 2020 aggiunge un nuovo comma 1-*bis* all'art. 9 della legge regionale Toscana 21 marzo 2011, n. 11, recante «Disposizioni in materia di installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili di energia. Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 39 (Disposizioni in materia di energia) e alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio)».

La novella prevede che: «[f]atte salve le aree individuate all'articolo 5, nelle aree rurali come definite dall'articolo 64 della legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio) e identificate negli strumenti della pianificazione territoriale e negli altri atti di governo del territorio di cui alla stessa L.R. 65/2014, è ammessa la realizzazione di impianti fotovoltaici a terra fino alla potenza massima, per ciascun impianto, di 8.000 chilowatt elettrici».

2.1.- Ad avviso del ricorrente, tale disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 12, commi 7 e 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e al correlato d.m. 10 settembre 2010 (d'ora in avanti: Linee guida).

La previsione impugnata introdurrebbe, infatti, «con riguardo alle aree rurali [...] un limite di potenza ai fini della realizzazione di impianti fotovoltaici a terra, con il conseguente divieto d'installazione per tutti gli impianti di potenza superiore a quella definita normativamente».

3.- La questione è fondata.

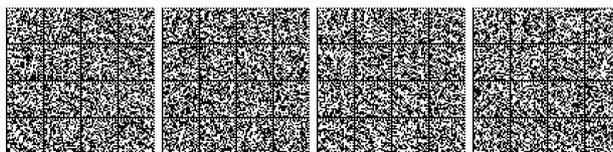
3.1.- Secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, la disciplina dei regimi abilitativi degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, riconducibile alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma, Cost.), deve conformarsi ai principi fondamentali, previsti dal d.lgs. n. 387 del 2003, nonché, in attuazione del suo art. 12, comma 10, dalle menzionate Linee guida (*ex plurimis*, sentenze n. 258 del 2020, n. 106 del 2020, n. 286 del 2019 e n. 69 del 2018).

In particolare, queste ultime, approvate in sede di conferenza unificata, sono espressione della leale collaborazione tra Stato e Regioni e sono, pertanto, vincolanti, in quanto «costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria» (sentenza n. 86 del 2019). Nell'indicare puntuali modalità attuative della legge statale, le Linee guida hanno «natura inderogabile e devono essere applicate in modo uniforme in tutto il territorio nazionale (sentenze n. 286 e n. 86 del 2019, n. 69 del 2018)» (sentenza n. 106 del 2020).

3.2.- Nel quadro delle fonti statali sopra richiamato, la questione di legittimità costituzionale, posta con riferimento all'art. 2, comma 1, della legge reg. Toscana n. 82 del 2020, deve confrontarsi, innanzitutto, con l'art. 12, comma 7, del d.lgs. n. 387 del 2003, il quale dispone che «[g]li impianti di produzione di energia elettrica, di cui all'art. 2, comma 1, lettere *b*) e *c*)», possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici. Nell'ubicazione si dovrà tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale di cui alla legge 5 marzo 2001, n. 57, articoli 7 e 8, nonché del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, articolo 14».

3.2.1.- In attuazione di tale disciplina, le Linee guida stabiliscono che «le Regioni e le Province autonome possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti» (paragrafo 17.1), avvalendosi del seguente *iter* procedimentale.

La Regione deve compiere «un'apposita istruttoria, avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale» (paragrafo 17.1). All'esito di tale istruttoria, la Regione procede ad indicare, nell'atto di pianificazione, la non idoneità di ciascuna area «in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti», motivando le incompatibilità con riferimento agli obiettivi di protezione perseguiti dalle disposizioni, che sono state individuate tramite la ricognizione effettuata sulla scorta dell'art. 12, comma 7, del d.lgs. n. 387 del 2003.



Le aree non idonee confluiscono, pertanto, nell'atto di pianificazione con cui le Regioni e le Province autonome «conciliano le politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili, tenendo conto di quanto eventualmente già previsto dal piano paesaggistico e del necessario rispetto della quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata (burden sharing)» (paragrafo 17.2).

3.2.2.- Dall'*iter* procedimentale tratteggiato si inferiscono talune rilevanti implicazioni sostanziali.

Innanzitutto, l'indicazione che possono fornire le Regioni in merito alla non idoneità di determinate aree ad accogliere la costruzione di impianti per la produzione di energie rinnovabili è espressamente riferita alla segnalazione di aree non idonee «in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti». Spetta, pertanto, all'atto di pianificazione individuare le incompatibilità di determinate aree, in relazione al tipo e alle dimensioni (e, dunque, anche alla potenza) degli impianti (si vedano Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 8 aprile 2021, n. 2848, nonché Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, sezione prima, sentenza 19 ottobre 2020, n. 363; TAR Molise, sezione prima, sentenza 23 giugno 2016, n. 281).

Inoltre, l'atto di pianificazione della Regione, nell'individuare le aree non idonee, non comporta un divieto assoluto, bensì - come si evince sempre dalle Linee guida - serve a segnalare «una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione» e, dunque, ha la funzione di «accelerare» la procedura (paragrafo 17.1).

Osserva, in proposito, la giurisprudenza amministrativa che «trattasi non di impedimento assoluto, ma di valutazione di "primo livello"», che impone poi di verificare «in concreto, caso per caso, se l'impianto così come effettivamente progettato, considerati i vincoli insistenti sull'area, possa essere realizzabile, non determinando una reale compromissione dei valori tutelati dalle norme di protezione (dirette) del sito, nonché di quelle contermini (buffer)» (TAR Sardegna, sezione seconda, sentenza 8 luglio 2020, n. 573; in senso analogo, la già citata sentenza del Consiglio di Stato n. 2848 del 2021; nonché le già citate sentenze TAR Abruzzo n. 363 del 2020 e TAR Molise n. 281 del 2016).

3.3.- Alla luce dell'assetto disegnato dall'art. 12, comma 7, del d.lgs. n. 387 del 2003, come integrato dalle Linee guida, risulta, a questo punto, evidente il contrasto della disposizione regionale impugnata con l'art. 117, terzo comma, Cost. e con i relativi principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

L'art. 2, comma 1, della legge reg. Toscana n. 82 del 2020 contempla, infatti, un divieto generale, non previsto dalla legislazione statale.

In particolare, la disposizione regionale impone un limite associato alla potenza (8.000 chilowatt elettrici) dell'impianto fotovoltaico, quando, invece, in base alle Linee guida, spetta all'atto di pianificazione escludere l'installazione in determinate aree di impianti, in relazione alla loro specifica tipologia o alle loro dimensioni.

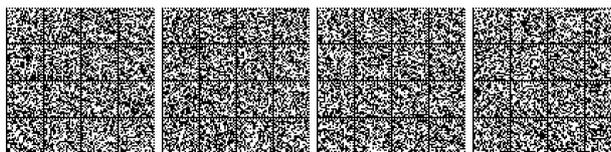
Inoltre, l'atto di pianificazione contiene criteri che presiedono alla determinazione, attuata con il singolo atto autorizzativo, volta a comporre in concreto i tanti interessi coinvolti. Per converso, il carattere generale e vincolante della disposizione impugnata cristallizza il precetto della «non idoneità» in tutto il territorio regionale e, pertanto, sfugge alla possibilità del bilanciamento in concreto degli interessi, che il legislatore statale affida al procedimento amministrativo.

Del resto, secondo un orientamento costante di questa Corte, nella disciplina relativa all'autorizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, le Regioni non possono imporre in via legislativa vincoli generali non previsti dalla disciplina statale. Una normativa regionale, che non rispetti la riserva di procedimento amministrativo e, dunque, non consenta di operare un bilanciamento in concreto degli interessi, strettamente aderente alla specificità dei luoghi, impedisce la migliore valorizzazione di tutti gli interessi pubblici implicati e, di riflesso, viola il principio, conforme alla normativa dell'Unione europea, della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili (sentenza n. 286 del 2019, in senso analogo, *ex multis*, sentenze n. 106 del 2020, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011).

Per le ragioni esposte, l'art. 2, comma 1, della legge n. 82 del 2020 deve ritenersi costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai citati principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

4.- La seconda disposizione impugnata dal ricorrente è il comma 2 del medesimo art. 2 della legge reg. Toscana n. 82 del 2020, che ha integrato l'art. 9 della legge reg. n. 11 del 2011, con il comma 1-*ter*, il quale dispone quanto segue: «[n]elle aree rurali di cui al comma 1 bis, per gli impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1.000 chilowatt elettrici l'autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio è rilasciata previa intesa con il comune o i comuni interessati dall'impianto».

4.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che tale disposizione avrebbe introdotto una modifica al modello autorizzatorio disegnato dal legislatore statale con il d.lgs. n. 387 del 2003 e con le Linee guida.



Fulcro di tale modello viene ritenuta la conferenza dei servizi nella quale devono concentrarsi, a beneficio di istanze di razionalizzazione e di semplificazione, tutti gli apporti amministrativi necessari al fine di approvare la costruzione e l'esercizio degli impianti.

Di conseguenza, i principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» non consentirebbero di introdurre un aggravio procedimentale, quale sarebbe, ad avviso del ricorrente, la necessaria «previa intesa» con il Comune o i Comuni interessati, richiesta dalla disposizione regionale impugnata.

5.- La questione è fondata.

5.1.- Alla luce del quadro normativo precedentemente ricostruito, la legittimità costituzionale della norma regionale impugnata deve essere valutata alla stregua della compatibilità con i principi fondamentali disposti dal d.lgs. n. 387 del 2003 e dalle correlate Linee guida.

In particolare, l'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003 stabilisce che l'autorizzazione di cui al comma 3 sia rilasciata a seguito di un procedimento unico, che deve svolgersi «tramite conferenza di servizi, nell'ambito della quale - precisa il paragrafo 14.1 delle Linee guida - confluiscono tutti gli apporti amministrativi per la costruzione e l'esercizio dell'impianto, delle opere connesse e delle infrastrutture indispensabili».

La concentrazione di tutti gli apporti amministrativi nella sede della conferenza dei servizi è funzionale all'attuazione del principio di massima diffusione delle energie rinnovabili, che si inverte nell'ordinamento anche mediante la semplificazione e la razionalizzazione insite nel richiamato procedimento di autorizzazione unica.

Questa Corte ha più volte affermato, e anche recentemente ribadito, che il procedimento di cui all'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003 «è ispirato “alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità” ed è volto a garantire, “in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo” (sentenze n. 177 del 2018 e n. 156 del 2016), in linea con il particolare favor riconosciuto alle fonti energetiche rinnovabili dalla disciplina interna e sovranazionale» (sentenza n. 106 del 2020). Tale procedimento consente di contemperare vari interessi, costituzionalmente rilevanti, «attraverso l'incrocio di diverse tipologie di verifica, il cui coordinamento» - in sede di conferenza dei servizi - «e la cui acquisizione sincronica [...] non tollerano ulteriori differenziazioni su base regionale» (sentenza n. 267 del 2016).

La disposizione impugnata, viceversa, subordinando il rilascio dell'autorizzazione unica, per gli impianti di potenza superiore a 1.000 chilowatt elettrici nelle aree rurali, alla «previa intesa» con il Comune o i Comuni interessati dall'impianto, si pone in evidente contrasto con il richiamato modello del procedimento unico.

In particolare, non è percorribile l'interpretazione propugnata dalla difesa regionale, secondo la quale l'intesa con il Comune o i Comuni interessati sarebbe acquisibile nell'ambito della conferenza dei servizi e, quindi, la disposizione regionale non andrebbe ad alterare il quadro procedimentale delineato dal legislatore statale.

Tale interpretazione, infatti, risulta sconfessata dal dato testuale dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Toscana n. 82 del 2020 che, indicando la necessità di una intesa «previa», rompe inequivocabilmente la sincronicità dell'acquisizione degli apporti amministrativi, tipica della conferenza dei servizi. Peraltro, la ricostruzione proposta dalla difesa regionale priverebbe di qualsivoglia portata precettiva la disposizione impugnata, rimuovendo ogni suo effetto utile.

Per le ragioni esposte, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Toscana n. 82 del 2020, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., essendo violati i summenzionati principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

6.- Da ultimo, il ricorrente ha impugnato l'art. 2, comma 3, della legge reg. Toscana n. 82 del 2020, che prevede l'applicabilità delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 del medesimo art. 2 «anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore» della legge regionale recante le disposizioni impugnite.

Ad avviso del ricorrente, tale contenuto precettivo non fa che amplificare le ragioni di illegittimità costituzionale contestate all'art. 2, commi 1 e 2, della legge reg. Toscana n. 82 del 2020.

7.- La questione è fondata.

L'art. 2, comma 3, della legge reg. Toscana n. 82 del 2020 è affetto dagli stessi vizi di illegittimità costituzionale accertati con riferimento ai commi 1 e 2 del medesimo articolo.

La disposizione impugnata, infatti, si limita a regolare sul piano temporale l'applicazione dei commi 1 e 2 e, pertanto, condivide il loro contenuto precettivo e, di riflesso, i relativi vizi di illegittimità costituzionale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 30 luglio 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_210177

N. 178

*Sentenza 6 - 30 luglio 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Misure di prevenzione - Modifiche al Codice antimafia - Previsione che gli effetti automaticamente interdittivi conseguono anche alla condanna, non definitiva, per il reato di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche - Violazione del principio di ragionevolezza e di proporzionalità e lesione della tutela della libertà di iniziativa economica privata - Illegittimità costituzionale parziale.**

**Misure di prevenzione - Modifiche al codice antimafia - Previsione che gli effetti automaticamente interdittivi conseguono anche alla condanna, non definitiva, per il reato delitto di truffa commesso a danno dello Stato o di un altro ente pubblico (o dell'Unione europea) - Illegittimità costituzionale consequenziale parziale.**

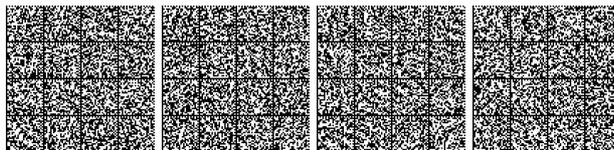
- Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, art. 24, comma 1, lettera *d*), che modifica l'art. 67, comma 8 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, in riferimento ai reati di cui agli artt. 640-*bis* e 640, secondo comma, numero 1), codice penale.
- Costituzione, artt. 3, 25, 27, 38 e 41; 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, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,  
ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, in legge 1° dicembre 2018, n. 132, che modifica l'art. 67, comma 8, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia, sezione prima, nel procedimento vertente tra G. Z. e il Ministero dell'interno (Prefettura di Udine-Ufficio territoriale del Governo, Prefetto di Udine), con ordinanza del 26 maggio 2020, iscritta al n. 120 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti l'atto di costituzione di G. Z., nonché l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 6 luglio 2021 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Luca De Pauli e Luca Mazzeo per G. Z., in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021, e gli avvocati dello Stato Giuseppe Albenzio e Carmela Pluchino per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 6 luglio 2021.

*Ritenuto in fatto*

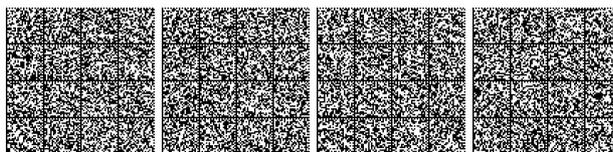
1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia, sezione prima, con ordinanza del 26 maggio 2020 (reg. ord. n. 120 del 2020), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 25, 27, 38 e 41 della Costituzione - anche in relazione agli artt. 6 e 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848 - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, in legge 1° dicembre 2018, n. 132, che modifica l'art. 67, comma 8, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136).

1.1.- L'art. 67, comma 8, cod. antimafia prevede che le misure interdittive di cui ai commi 1, 2 e 4 del medesimo articolo si applicano «anche nei confronti delle persone condannate con sentenza definitiva o, ancorché non definitiva, confermata in grado di appello, per uno dei delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale» e, in virtù della novella di cui al d.l. n. 113 del 2018, come convertito, per i reati previsti dagli artt. 640, secondo comma, numero 1), del codice penale, commesso a danno dello Stato o di un altro ente pubblico, e 640-bis cod. pen.

L'intervento del legislatore è censurato nella parte in cui inserisce tra i delitti per i quali la condanna determina i suddetti effetti interdittivi anche quello di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, di cui all'art. 640-bis cod. pen.

2.- Premette il rimettente che il giudizio *a quo* trae origine dal ricorso per l'annullamento, previa sospensione cautelare, del provvedimento del prefetto di Udine, con cui è stata comunicata alla locale Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura la sussistenza delle cause di divieto, sospensione o decadenza di cui all'art. 67 cod. antimafia, automaticamente ostative al conseguimento o al mantenimento di una serie di licenze, autorizzazioni, concessioni, iscrizioni, attestazioni, abilitazioni ed erogazioni per lo svolgimento di attività professionali o imprenditoriali.

Tale provvedimento è stato adottato a seguito della condanna - divenuta irrevocabile - per il reato di cui all'art. 640-bis cod. pen., per aver il ricorrente posto in essere artifici e raggiri al fine di conseguire fondi europei dell'importo di euro 42.000,00, facendo risultare lavori di ristrutturazione di un immobile per finalità di commercializzazione dell'acquacoltura regionale, in luogo della vera natura degli interventi, funzionali alla ristrutturazione di un immobile a uso abitativo nell'interesse dell'imputato e del suo nucleo familiare.



Tra le ragioni d'illegittimità del provvedimento impugnato il ricorrente lamentava, appunto, la violazione e falsa applicazione di legge per illegittimità costituzionale dell'art. 67 cod. antimafia, in virtù dell'inserimento del delitto di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche tra i reati che implicano l'emanazione dell'interdittiva antimafia.

Il giudice *a quo*, con ordinanza 12 settembre 2019, n. 74, ha rigettato l'istanza cautelare, ma tale decisione è stata riformata dal Consiglio di Stato, sezione terza, con ordinanza del 17 ottobre 2019, n. 5291, ritenendo necessario un ulteriore approfondimento, in sede di merito, proprio in relazione alla prospettata illegittimità costituzionale della disposizione censurata.

In sede di merito, pertanto, il rimettente ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 67, comma 8, cod. antimafia, laddove si prevede che gli effetti automaticamente interdittivi all'ottenimento dei vari provvedimenti a contenuto autorizzatorio, concessorio o abilitativo per lo svolgimento di attività imprenditoriali conseguano anche per la condanna per il reato di cui all'art. 640-*bis* cod. pen.

2.1. - In punto di rilevanza, il TAR Friuli-Venezia Giulia evidenzia come il tenore letterale della disposizione censurata implicherebbe necessariamente di dover respingere il ricorso, avendo il ricorrente riportato una condanna per il delitto di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche. Per come formulata, infatti, la disposizione non lascerebbe alcuno spazio a un'eventuale interpretazione costituzionalmente orientata, neanche nel senso di escluderne l'applicazione retroattiva. Questo perché l'interdittiva antimafia, in quanto priva del carattere punitivo e assimilabile a una misura di sicurezza, sarebbe assoggettata al regime temporale stabilito dall'art. 200 cod. pen.

Qualora la questione di legittimità venisse accolta, ciò comporterebbe l'annullamento dell'interdittiva antimafia notificata al ricorrente quale effetto automatico della condanna riportata, a riprova della rilevanza della questione sollevata.

2.2.- Riguardo alla non manifesta infondatezza vengono anzitutto richiamate le argomentazioni del Consiglio di Stato che, come accennato, esprimendosi in sede di appello cautelare, ha messo in luce come debba necessariamente verificarsi se la previsione di un effetto interdittivo automatico, conseguente a determinate condanne penali, persegua la finalità di completare il trattamento sanzionatorio o, invece, si colleghi all'interesse pubblico del contrasto alle organizzazioni mafiose.

2.2.1.- Sulla base di ciò, il giudice *a quo* ritiene che siffatto effetto interdittivo potrebbe effettivamente risultare irragionevolmente sproporzionato rispetto alla finalità preventiva perseguita dal legislatore, giacché la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche sarebbe una fattispecie priva di natura associativa, punita con sanzioni molto inferiori a quelle previste per i reati di cui all'art. 51, comma 3-*bis*, cod. proc. pen. e non necessariamente correlata ad attività della criminalità organizzata.

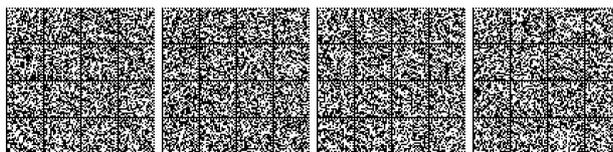
In particolare, la norma eccederebbe rispetto al suo scopo di contrastare, con misure di carattere preventivo, il dilagare della criminalità organizzata nel tessuto socio-economico, che costituisce il fine delle misure interdittive (è richiamata Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 24 aprile 2020, n. 2651). Al più, dalla commissione di una truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche si potrebbe desumere la sussistenza di elementi di contiguità con il fenomeno mafioso, ma non in automatico, bensì guardando allo specifico caso concreto ed effettuando una diffusa valutazione di carattere necessariamente discrezionale.

L'automatismo previsto dal legislatore, invece, in quanto non direttamente e immediatamente correlato all'interesse pubblico generale, sarebbe una misura fortemente limitativa della libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost., stante l'impossibilità di svolgere una qualsivoglia attività lavorativa, professionale o economica soggetta a provvedimenti di natura autorizzatoria, concessoria o abilitativa. Né alcun elemento utile potrebbe desumersi dai lavori preparatori alla legge di conversione del d.l. n. 113 del 2018, se non che la fattispecie delittuosa in esame sia, nella prassi, una delle più frequentemente poste in essere per ottenere il controllo illecito degli appalti.

Quanto affermato emergerebbe in particolare nel caso di specie, ove, pur non essendo stata dimostrata alcuna effettiva correlazione con il fenomeno mafioso, il ricorrente ha visto precludersi interamente la possibilità di svolgere attività imprenditoriale.

2.2.2.- L'affiancamento dell'ipotesi delittuosa di cui all'art. 640-*bis* cod. pen. a quelle previste dall'art. 51, comma 3-*bis*, cod. proc. pen., inoltre, si tradurrebbe in un sostanziale inasprimento del regime sanzionatorio per il reato di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, senza che - per di più - sia possibile un'equa valutazione giudiziale del caso concreto.

Tale natura sostanzialmente punitiva della misura in esame renderebbe la disposizione censurata incompatibile con i principi di cui agli artt. 25 e 27 Cost. (anche in relazione agli artt. 6 e 7 CEDU), in particolare laddove, come nel caso di specie, gli effetti pregiudizievoli vengano fatti derivare anche da sentenze pronunciate antecedentemente all'entrata in vigore del d.l. n. 113 del 2018, come convertito.



3.- Con atto depositato il 6 ottobre 2020 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che venga dichiarata l'inammissibilità o comunque l'infondatezza delle questioni sollevate.

3.1.- In primo luogo, l'Avvocatura generale dello Stato osserva come l'impostazione del giudice *a quo* - secondo cui l'effetto ostativo automatico previsto dalla disposizione oggetto di censura celerebbe una finalità punitiva e non preventiva - non considererebbe il fatto che il reato di cui all'art. 640-*bis* cod. pen. rappresenterebbe una delle attività delittuose poste in essere più frequentemente per ottenere il controllo illecito degli appalti.

3.1.1.- Più in generale, la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche avrebbe natura «lucrogenetica», risultando, nella prassi investigativa e giudiziaria, sistematicamente commessa dalle associazioni criminali per il raggiungimento dei loro scopi illegali.

Sarebbe, quindi, tale circostanza a giustificare le limitazioni alla libertà di iniziativa economica contemplate dalla disposizione censurata, volte a prevenire il condizionamento degli operatori economici a opera delle organizzazioni di stampo mafioso.

D'altronde, la *ratio* delle misure previste dal codice antimafia sarebbe proprio di tipo anticipatorio e indiziario, in un'ottica diversa da quella delle misure punitive e afflittive, basandosi su una valutazione prognostica, in una logica preventiva ispirata alla regola del "più probabile che non", che consente di ritenere razionalmente credibile il pericolo di infiltrazione mafiosa.

Tra l'altro, anche la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea avrebbe affermato come il fenomeno del contrasto all'infiltrazione della criminalità organizzata nelle procedure pubbliche costituisca un legittimo motivo di restrizione delle regole concorrenziali garantite dal diritto europeo (viene richiamata Corte EDU, sezione quinta, sentenza 26 settembre 2019, in causa C-63/18, *Vitali spa*).

3.1.2.- In questo senso, la disposizione oggetto di censura rappresenterebbe il frutto di una ponderata valutazione discrezionale rimessa al legislatore e legittimamente manifestata con l'inclusione del reato in questione tra le ipotesi delittuose sintomatiche della criminalità organizzata, in un'ottica che non sarebbe certamente sanzionatoria o afflittiva, ma squisitamente preventiva.

Tali considerazioni troverebbero un ulteriore fondamento nell'art. 84, comma 4, lettera *a*), cod. antimafia, che contempla una serie di situazioni da cui poter desumere un tentativo di infiltrazione mafiosa, idonee all'adozione dell'informazione antimafia interdittiva. Tra di esse vi è per l'appunto quella della condanna (anche non definitiva) per il reato di cui all'art. 640-*bis* cod. pen. Quest'ultimo, quindi, rientrerebbe tra quei reati comunemente definiti "reati spia", che contemplano condotte ritenute dal legislatore espressive di un pericolo di infiltrazione mafiosa e rispetto alle quali, con maggiore regolarità statistica, gravita il mondo della criminalità organizzata (sul punto sono richiamate le sentenze del Consiglio di Stato, sezione terza, 2 maggio 2019, n. 2855; 27 novembre 2018, n. 6707; 28 ottobre 2016, n. 4555).

Nella disposizione censurata, pertanto, non potrebbero ravvisarsi elementi di irragionevolezza o sproporzione rispetto allo scopo di contrastare il fenomeno delle organizzazioni di stampo mafioso (sul punto è richiamata la sentenza di questa Corte n. 57 del 2020).

3.2.- In secondo luogo, infondate sarebbero altresì le questioni sollevate in relazione agli artt. 25 e 27 Cost.

3.2.1.- Il solo carattere automatico degli effetti interdittivi, infatti, non potrebbe incidere sulla natura della misura irrogata, trasformandola da preventiva in sanzionatoria, dovendosi escludere, quindi, anche le ulteriori censure relative all'incompatibilità con i principi che governano la successione nel tempo delle norme penali.

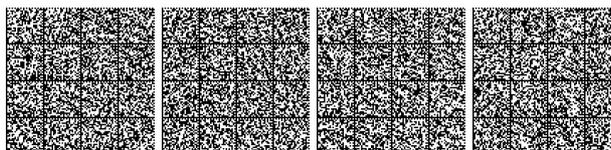
Le misure di prevenzione antimafia a carattere interdittivo, d'altronde, potrebbero legittimamente dare rilievo a fatti (e reati) accaduti prima dell'entrata in vigore della disciplina che le prevede, proprio in considerazione della loro funzione preventiva.

3.3. - Per quanto riguarda il contrasto con gli artt. 38 e 41 Cost., l'Avvocatura generale dello Stato osserva come la normativa antimafia troverebbe la sua *ratio* nella necessità di bilanciare la libertà di iniziativa economica con l'interesse pubblico alla salvaguardia dell'ordine e della sicurezza e alla prevenzione di eventuali infiltrazioni mafiose nel tessuto economico e produttivo del Paese.

Anche in questi termini la disposizione censurata risulterebbe proporzionata e ragionevole.

3.4.- Infine, sebbene a sostegno dell'illegittimità costituzionale il giudice rimettente abbia portato la vicenda sottesa al caso di specie, caratterizzata dalla mancanza di qualsivoglia correlazione con il fenomeno mafioso, dovrebbe necessariamente prescindere da un accertamento in concreto dei legami con le organizzazioni della criminalità organizzata.

3.4.1.- Come già ribadito, infatti, la disposizione censurata sarebbe frutto di una scelta discrezionale del legislatore, che ha individuato a monte la tipologia di reati a cui riconnettere gli effetti interdittivi previsti, a prescindere dalla valutazione degli elementi caratterizzanti il singolo caso. Ragionando diversamente, invece, si svilirebbero la finalità



preventiva e la logica di anticipazione della soglia di difesa sociale che permea la disciplina antimafia (sono richiamate le sentenze del Consiglio di Stato, sezione terza, 30 gennaio 2019, n. 758; 8 marzo 2017, n. 1109; 15 dicembre 2015, n. 5678).

4.- Con atto depositato in data 5 ottobre 2020 si è costituito in giudizio G. Z., parte ricorrente nel giudizio *a quo*, sostenendo l'ammissibilità e la fondatezza delle questioni sollevate dal TAR Friuli-Venezia Giulia, illustrando le proprie ragioni nella memoria presentata in prossimità dell'udienza.

4.1.- Premessa una ricostruzione della vicenda fattuale, la difesa di G. Z. sottolinea la rilevanza delle questioni, poiché l'art. 67, comma 8, cod. antimafia sarebbe strettamente pregiudiziale al giudizio *a quo* (sul punto sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 91 del 2013 e n. 184 del 2006, nonché l'ordinanza n. 5 del 2012).

Non sarebbe possibile, d'altronde, un'interpretazione di tale disposizione che ne escluda l'applicabilità al caso di specie, anche per la sola portata retroattiva, ostandovi l'espressa previsione normativa di un automatismo incondizionato.

4.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, la difesa di G. Z. sottolinea che il codice antimafia, prima della novella del 2018, prevedeva che il quadro indiziario dell'infiltrazione mafiosa dovesse evidenziare fatti aventi caratteristiche di gravità, precisione e concordanza, dai quali il giudice amministrativo, laddove chiamato a verificare l'effettivo pericolo di infiltrazione mafiosa, posto alla base dell'informativa antimafia, potesse pervenire in via presuntiva alla conclusione ragionevole e più probabile della sussistenza del rischio di permeabilità dell'impresa e non necessariamente l'avvenuta infiltrazione, da parte di associazioni mafiose, valutate e contestualizzate tutte le circostanze di tempo, di luogo e di persona (vengono richiamate Consiglio di Stato, sezione terza, sentenze 7 ottobre 2015, n. 4657 e 9 febbraio 2017, n. 565).

In tale sistema non potrebbe trovare spazio una previsione che introduce un automatismo applicativo per le interdittive antimafia anche per reati comuni, privi di legame con l'ambiente mafioso. Il sistema della prevenzione amministrativa antimafia, infatti, non costituirebbe e non potrebbe costituire, in uno Stato di diritto democratico, un «diritto della paura» (è richiamata Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 5 settembre 2019, n. 6105).

4.2.1.- L'inserimento dei reati di truffa aggravata tra le ipotesi di applicazione automatica delle misure interdittive risulterebbe oltremodo illogico e irragionevole, ove si consideri che già l'art. 84, comma 4, cod. antimafia prevede che l'autorità amministrativa possa desumere il pericolo di infiltrazione mafiosa non solo da una serie di elementi fattuali tipizzati dal legislatore, ma anche da provvedimenti di condanna non definitiva per vari reati, tra i quali quello di cui all'art. 640-*bis* cod. pen., da valutare «unitamente a concreti elementi da cui risulti che l'attività d'impresa possa, anche in modo indiretto, agevolare le attività criminose o esserne in qualche modo condizionata» (art. 91, comma 6, cod. antimafia).

La sentenza di questa Corte n. 24 del 2019, d'altronde, ha sottolineato l'esigenza generale di rispettare, anche per il diritto della prevenzione, essenziali garanzie di tassatività sostanziale, inerenti alla precisione, alla determinatezza e, per quanto rileva in questa sede, alla prevedibilità degli elementi costitutivi della fattispecie legale, che costituiscono oggetto di prova, e altrettanto essenziali garanzie di tassatività processuale, attinenti alle modalità di accertamento probatorio in giudizio.

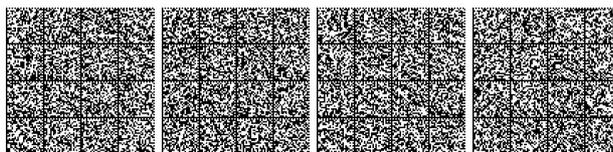
Tale garanzia verrebbe irrimediabilmente frustrata ove si consentisse l'applicazione automatica e retroattiva delle misure interdittive antimafia anche a soggetti che non hanno mai avuto contatti con l'ambiente mafioso, né sono mai stati anche soltanto sospettati di averne avuto, come avverrebbe nel caso di specie.

In proposito, sottolinea la difesa della parte, G. Z. è stato condannato per vicende verificatesi addirittura negli anni 2012-2013, definite con sentenza di patteggiamento divenuta irrevocabile nel 2017, allorché il reato di cui all'art. 640-*bis* cod. pen. non era incluso nel novero dei reati spia.

Stridrebbe con tutti i più elementari principi in materia sanzionatoria che una disposizione sopravvenuta nell'anno 2018 consentisse di ritenere automaticamente e inesorabilmente mafioso chi ebbe a patteggiare nel 2017 una condotta contestatagli all'epoca.

4.2.2.- Sotto un altro profilo, il contrasto con i principi costituzionali di ragionevolezza, proporzionalità e irretroattività emergerebbe ove si consideri che la stessa legislazione antimafia prevede che le misure interdittive siano precedute da giudizi vertenti sull'attualità del pericolo di infiltrazione mafiosa; tanto più che il carattere dell'attualità delle risultanze delle informative prefettizie sarebbe richiesto dal legislatore, che ha determinato in termini univoci il periodo di validità dei documenti antimafia (sul punto è richiamata la sentenza di questa Corte n. 57 del 2020).

La previsione dell'automatica applicazione delle misure interdittive anche alle persone che abbiano commesso, magari molti anni prima dell'entrata in vigore della novella del 2018, reati di truffa aggravata, si porrebbe in antitesi con il requisito dell'attualità che svolgerebbe, invece, un ruolo centrale in materia di misure di prevenzione.



Inoltre, non potrebbe trascurarsi che questa Corte in più occasioni ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni legislative formulate in modo tale da non permettere al giudice o alla pubblica amministrazione di tenere conto delle particolarità del caso concreto al fine di modulare gli effetti della regola (sono richiamate le sentenze n. 24 del 2020, n. 265 del 2010, n. 253 del 2003 e n. 240 del 1997).

4.2.3.- La particolare afflittività della misura in questione emergerebbe, poi, in considerazione del fatto che, in virtù della stessa, G. Z. si troverebbe nella condizione di vedersi decadere di diritto dalle licenze, autorizzazioni, concessioni, iscrizioni, attestazioni, abilitazioni ed erogazioni, oltre che a essere sottoposto al divieto di concludere contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, di cottimo fiduciario e relativi subappalti e subcontratti.

Nel caso di specie troverebbe altresì applicazione il comma 4 dell'art. 67 cod. antimafia, ai sensi del quale «[i]l tribunale, salvo quanto previsto all'articolo 68, dispone che i divieti e le decadenze previsti dai commi 1 e 2 operino anche nei confronti di chiunque conviva con la persona sottoposta alla misura di prevenzione nonché nei confronti di imprese, associazioni, società e consorzi di cui la persona sottoposta a misura di prevenzione sia amministratore o determini in qualsiasi modo scelte e indirizzi. In tal caso i divieti sono efficaci per un periodo di cinque anni».

Gli effetti interdittivi risulterebbero così particolarmente gravosi e dannosi, soprattutto per chi svolge attività lavorative, professionali ed economiche in stretto contatto con la pubblica amministrazione, determinando un aggravio non solo della situazione patrimoniale dell'interdetto, ma anche della sua credibilità ai fini dello svolgimento di attività imprenditoriali.

Da ciò il rischio di un'indebita lesione di diritti costituzionalmente garantiti, primo fra tutti la libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost., gravemente pregiudicata dalle interdizioni derivanti automaticamente per la commissione di reati che nulla avrebbero a che vedere con l'ambiente mafioso.

L'aver ricompreso entro il perimetro applicativo dell'art. 67 cod. antimafia anche le condotte previste e punite dall'art. 640-*bis* cod. pen., dunque, sarebbe del tutto eccessivo e sproporzionato, se non proprio aberrante. L'ampliamento delle fattispecie incriminanti, infatti, dovrebbe rappresentare un'eventualità assolutamente eccezionale, poiché l'integrazione di ulteriori delitti di minor gravità eliderebbe di fatto i principi di proporzionalità e ragionevolezza e la libertà di iniziativa economica privata.

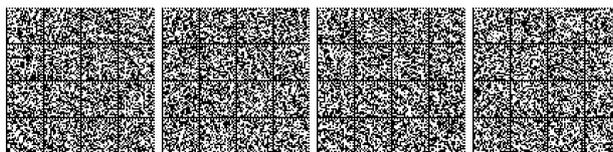
Come sottolineato dal giudice *a quo*, d'altronde, esisterebbero reati molto più sintomatici delle cosiddette infiltrazioni mafiose, come ad esempio quelli di turbata libertà degli incanti (artt. 353 e seguenti cod. pen.), non inseriti però all'interno dell'art. 67, comma 8, cod. antimafia. Inoltre, per i reati già in origine previsti da tale disposizione sono applicate pene ben più alte che per il reato in questione.

Ulteriore sintomo «dell'aberrazione normativa» censurata deriverebbe dal fatto che ai destinatari dell'informativa interdittiva antimafia ai sensi dell'art. 67, comma 8, cod. antimafia verrebbe riservato un trattamento persino peggiore rispetto a quello che il comma 5 del medesimo articolo prevede per chi sia definitivamente accertato come mafioso. Infatti, in tale evenienza, il giudice che ha applicato con provvedimento definitivo una misura di prevenzione potrebbe escludere le decadenze e i divieti nel caso in cui, per effetto degli stessi, venissero a mancare i mezzi di sostentamento all'interessato e alla famiglia.

4.2.4.- Dovrebbe poi tenersi presente che questa Corte (è richiamata la sentenza n. 57 del 2020), chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 89-*bis* cod. antimafia, pur dichiarando la questione non fondata, ha avuto modo di precisare che l'informazione antimafia implica una valutazione tecnico-discrezionale dell'autorità prefettizia in ordine al pericolo di infiltrazione mafiosa, capace di condizionare le scelte e gli indirizzi dell'impresa. Come affermato anche dalla giurisprudenza amministrativa, l'equilibrata ponderazione dei contrapposti valori costituzionali in gioco richiede un'attenta valutazione di tali elementi, che devono offrire un quadro chiaro, completo e convincente del pericolo di infiltrazione mafiosa.

La disposizione censurata, invece, andrebbe a incidere proprio su quella necessaria prognosi di appartenenza al mondo mafioso che costituisce un'indispensabile premessa per la valida emanazione di una interdittiva.

4.2.5.- Infine, la difesa di G. Z. ricorda che il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, sezione prima, con l'ordinanza 29 aprile 2021, n. 448, ha sollevato, con motivazioni simili al caso di specie, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 67, comma 8, cod. antimafia, nella parte in cui, rinviando all'art. 51, comma 3-*bis*, cod. proc. pen., si riferisce anche al reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* cod. pen., in quanto l'automatismo legislativo non permetterebbe alla pubblica amministrazione di tenere conto delle peculiarità del caso concreto.



*Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia, con ordinanza iscritta al n. 120 del registro ordinanze 2020, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, in legge 1° dicembre 2018, n. 132, che modifica l'art. 67, comma 8, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136).

1.1.- L'art. 67, comma 8, cod. antimafia prevede che le misure interdittive di cui ai commi 1, 2 e 4 del medesimo articolo si applicano «anche nei confronti delle persone condannate con sentenza definitiva o, ancorché non definitiva, confermata in grado di appello, per uno dei delitti di cui all'articolo 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale» e, in virtù della novella di cui al d.l. n. 113 del 2018, come convertito, per i reati previsti dagli art. 640, secondo comma, numero 1), codice penale, commesso a danno dello Stato o di un altro ente pubblico, e 640-*bis* cod. pen.

2.- Secondo il giudice rimettente l'intervento del legislatore, inserendo tra i delitti per i quali la condanna determina i suddetti effetti interdittivi anche quello di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche di cui all'art. 640-*bis* cod. pen., violerebbe gli artt. 3, 25, 27 - questi ultimi due anche 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 la legge 4 agosto 1955, n. 848 - 38 e 41 della Costituzione.

2.1.- In primo luogo, infatti, verrebbero lesi i principi di proporzionalità e ragionevolezza ex art. 3 Cost., poiché la novella legislativa contemplerebbe un effetto interdittivo automatico nei confronti di soggetti che hanno commesso un reato non riconducibile tout court al fenomeno mafioso, eccedendo rispetto allo scopo di contrastare, con misure di carattere preventivo, il dilagare della criminalità organizzata nel tessuto socio-economico.

2.2.- In secondo luogo, sarebbero violati gli artt. 25 e 27 Cost., anche in relazione agli artt. 6 e 7 CEDU.

L'affiancamento dell'ipotesi delittuosa di cui all'art. 640-*bis* cod. pen. a quelle previste dall'art. 51, comma 3-*bis*, cod. proc. pen., infatti, si tradurrebbe in un sostanziale inasprimento del regime sanzionatorio per il reato di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, senza che sia possibile un'equa valutazione giudiziale del caso concreto, tra l'altro in riferimento a sentenze pronunciate antecedentemente all'entrata in vigore del d.l. n. 113 del 2018, come convertito.

2.3.- Infine, l'automatismo derivante dalla disposizione censurata recherebbe una misura fortemente limitativa della libertà di iniziativa economica garantita dall'art. 41 Cost., stante l'impossibilità di svolgere, in conseguenza del provvedimento interdittivo, una qualsivoglia attività lavorativa, professionale o economica soggetta a provvedimenti di natura autorizzatoria, concessoria o abilitativa.

3.- In via preliminare va dichiarata la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 38 Cost.

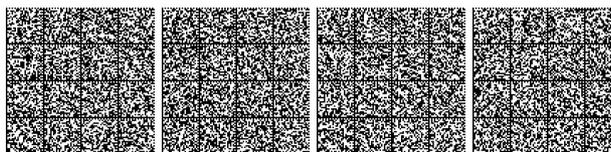
La questione, infatti, è del tutto immotivata, limitandosi il giudice rimettente a evocare il parametro costituzionale, senza alcuna specifica illustrazione dei motivi di censura (in tal senso, ordinanza n. 26 del 2012 e sentenza n. 356 del 2008).

4.- Nel merito sono fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost.

4.1.- La disposizione oggetto d'esame interviene sulla disciplina della comunicazione antimafia interdittiva, provvedimento di natura cautelare e preventiva che, come sottolineato dalla giurisprudenza amministrativa, determina una particolare forma d'incapacità del destinatario, in riferimento ai rapporti giuridici con la pubblica amministrazione (tra tutte, si richiama Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 6 aprile 2018, n. 3).

4.1.1.- Va qui ricordato che, secondo la vigente legislazione, esistono due diversi documenti, la comunicazione antimafia e l'informazione antimafia.

La comunicazione antimafia, ai sensi dell'art. 84, comma 2, cod. antimafia, consiste in una attestazione circa la sussistenza di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui al precedente art. 67. Tale articolo stabilisce che le persone alle quali sia stata applicata in via definitiva una delle misure di prevenzione previste dal codice antimafia non possono essere destinatarie di un'ampia gamma di provvedimenti di natura autorizzatoria, concessoria o abilitativa (comma 1). Così, l'applicazione di una misura di prevenzione determina la decadenza di diritto dalle licenze, autorizzazioni, concessioni, iscrizioni, attestazioni, abilitazioni ed erogazioni, nonché il divieto di concludere contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, di cottimo fiduciario e relativi subappalti e subcontratti (comma 2). I divieti e le



decadenze, inoltre, operano (per un periodo di cinque anni) anche nei confronti di chiunque conviva con la persona sottoposta alla misura di prevenzione, nonché nei confronti di imprese, associazioni, società e consorzi di cui la stessa persona sia amministratore o determini in qualsiasi modo scelte e indirizzi (comma 4).

Il rilascio della comunicazione antimafia liberatoria, invece, è immediatamente conseguente alla consultazione della banca dati nazionale unica, quando non emerge, a carico dei soggetti ivi censiti, la sussistenza delle citate cause di decadenza, sospensione o divieto (art. 88, comma 1, cod. antimafia).

La comunicazione antimafia, in conclusione, è il frutto di un'attività amministrativa vincolata, volta al mero accertamento delle cause di decadenza o divieto di cui all'art. 67 cod. antimafia.

4.1.2.- Diverso è l'altro documento antimafia, ossia l'informazione antimafia prevista dall'art. 84, comma 3, cod. antimafia, necessaria per le pubbliche amministrazioni prima di stipulare, approvare o autorizzare i contratti e subcontratti, ovvero prima di rilasciare o consentire i provvedimenti indicati nel citato art. 67, il cui valore superi talune soglie, individuate dal successivo art. 91, comma 1.

Tale provvedimento, oltre a quanto già previsto dalla comunicazione antimafia, attesta la sussistenza di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o delle imprese, desumibili da una serie di elementi indicati dall'art. 84, comma 4, cod. antimafia, i quali sono oggetto di verifica da parte del prefetto. Tra questi elementi vi sono anche taluni provvedimenti penali per determinati reati ritenuti strumentali all'attività delle organizzazioni criminali, comunemente denominati "reati spia", come, tra l'altro, le misure cautelari, il rinvio a giudizio o le condanne, anche non definitive, proprio per il reato di cui all'art. 640-*bis* cod. pen.

4.2.- Ai sensi dell'art. 67, comma 8, cod. antimafia gli effetti interdittivi della comunicazione antimafia non conseguono solo all'applicazione di una misura di prevenzione, ma anche alle condanne definitive o non definitive, purché confermate in grado di appello, per i delitti di cui all'art. 51, comma 3-*bis*, cod. proc. pen., nonché - in virtù della novella operata dall'art. 24, comma 1, lettera *d*), del d.l. n. 113 del 2018, come convertito - per quelli previsti dall'art. 640, secondo comma, numero 1), cod. pen. (truffa ai danni dello Stato o di un altro ente pubblico) e dall'art. 640-*bis* cod. pen. (truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche), quest'ultima previsione oggetto di censura.

Qui, dunque, l'interdittiva antimafia, sebbene derivi da una condanna, non necessariamente definitiva, prescinde da una valutazione di specifica pericolosità del soggetto (che è invece alla base dell'applicazione di una misura di prevenzione), ma, allo scopo di prevenire l'infiltrazione mafiosa, genera l'incapacità giuridica sopra ricordata.

4.2.1.- Va rilevato che gli altri casi previsti dalla disposizione censurata, cioè quelli di cui all'art. 51, comma 3-*bis*, cod. proc. pen., hanno una specifica valenza nel contrasto alla mafia, tant'è che essi vengono qui elencati allo scopo di attribuire le funzioni di pubblico ministero ai magistrati addetti alla direzione distrettuale antimafia, su designazione del procuratore distrettuale (art. 102 cod. proc. pen.).

Si tratta, nella specie: dei delitti di cui agli artt. 452-*quaterdecies*, 600, 601, 602 e 630 cod. pen.; del delitto di associazione per delinquere finalizzato al compimento di gravi reati contro la personalità individuale, elencati dall'art. 416, commi 6 e 7, cod. pen., nonché al compimento dei reati di cui agli artt. 473 e 474 cod. pen.; dei delitti di associazione per delinquere di stampo mafioso (art. 416-*bis* cod. pen.), di scambio elettorale politico-mafioso (art. 416-*ter* cod. pen.) e dei delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-*bis* cod. pen. e al fine di agevolare l'attività di tali associazioni; dei delitti di associazione per delinquere finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope (art. 74 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, recante «Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza») e di associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri (art. 291-*quater* del decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, recante «Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale»).

Tali fattispecie delittuose hanno in gran parte natura associativa oppure presentano una forma di organizzazione di base (come per il sequestro di persona ex art. 630 cod. *pen*) o comunque richiedono condotte plurime (come per il traffico illecito di rifiuti di cui all'art. 452-*quaterdecies* cod. pen.), oltre a prevedere pene che possono essere anche molto alte.

Ed è proprio in virtù di siffatta complessità che si radica la competenza della procura distrettuale antimafia, operante secondo linee di intervento dotate della necessaria coerenza, organicità, programmazione.

4.2.2.- Per quanto concerne il reato di cui all'art. 640-*bis* cod. pen., invece, ci si trova innanzi a una fattispecie che non ha natura associativa e non richiede neppure la presenza di un'organizzazione volta alla commissione del reato.



Esso ha una dimensione individuale, può riguardare anche condotte di minore rilievo - quale risulta essere quella del giudizio *a quo* - ed è punito con pene più lievi (massimo edittale di sette anni), senza che vi siano tantomeno deroghe al regime processuale ordinario.

Certamente si tratta di un reato che, come argomentato dall'Avvocatura generale dello Stato, può riscontrarsi anche nell'ambito delle attività della criminalità organizzata, allo stesso modo dei più gravi reati sopra esaminati.

Ciò non toglie, però, che tale condotta delittuosa ha ben altra portata e non costituisce, di per sé, un indice di appartenenza a un'organizzazione criminale.

Per tale ragione, farne dipendere con rigida consequenzialità la ricordata incapacità giuridica ad avere rapporti con le pubbliche amministrazioni appare non proporzionato ai caratteri del reato e allo scopo di contrastare le attività della criminalità organizzata (si vedano le sentenze di questa Corte n. 172 del 2012 e n. 141 del 1996) e risulta, quindi, contrario al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Altresi violato è l'art. 41 Cost., poiché l'estensione degli effetti interdittivi di cui all'art. 67, comma 8, cod. antimafia anche alle condanne per il delitto di truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche provoca danni irragionevolmente elevati alla libertà d'iniziativa economica, sia sul piano patrimoniale, sia della "reputazione" imprenditoriale, specie per chi svolge attività lavorative e professionali in rapporto con la pubblica amministrazione.

4.2.3.- Si tenga presente che il reato di cui all'art. 640-*bis* cod. pen. già era ed è considerato quale "reato spia" al fine dell'applicazione nei confronti dell'indiziato di una misura di prevenzione ex art. 4, comma 1, lettera *i-bis*), cod. antimafia. Inoltre, come già accennato, ai sensi del successivo art. 84, comma 4, lettera *a*), l'essere destinatario dei provvedimenti che per tale delitto dispongono una misura cautelare o il giudizio, ovvero che recano una condanna anche non definitiva, costituisce un elemento da cui il prefetto può desumere un tentativo di infiltrazione mafiosa, idoneo a consentire l'adozione di una informazione antimafia interdittiva. Infine, gli artt. 32-*ter* e 32-*quater* cod. pen. consentono di aggiungere alla pena principale per il reato di truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche anche quella accessoria dell'incapacità a contrattare con la pubblica amministrazione; pena i cui effetti sono in parte sovrapponibili alle conseguenze interdittive di cui all'art. 67, commi 1 e 2, cod. antimafia.

Ciò dimostra, da un lato, che la disposizione censurata s'inserisce in modo disarmonico in un contesto normativo nel quale, ai medesimi fini di contrasto alla penetrazione della criminalità organizzata nel tessuto socio-economico, già sono regolate, seppur in modo diverso, le medesime misure limitative della libertà economica di chi sia destinatario di provvedimenti relativi al reato di cui all'art. 640-*bis* cod. pen.; e, dall'altro lato, e per la stessa ragione, che l'illegittimità costituzionale della novella legislativa lascia intatto il rilievo che tale reato possiede come indice d'infiltrazione mafiosa ai sensi dell'art. 84, comma 4, cod. antimafia.

5.- Restano assorbite le ulteriori censure di legittimità costituzionale indicate nell'ordinanza di rimessione.

6.- Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 1, lettera *d*), del d.l. n. 113 del 2018, come convertito, deve essere dichiarata anche per la parte in cui inserisce all'art. 67, comma 8, cod. antimafia il reato previsto dall'art. 640, secondo comma, numero 1), cod. pen.

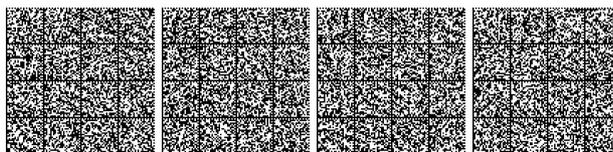
6.1.- Tale disposizione disciplina il delitto di truffa commesso a danno dello Stato o di un altro ente pubblico (o dell'Unione europea) e lo punisce con la reclusione da uno a cinque anni; pena più severa di quella per la truffa semplice (da sei mesi a tre anni), ma inferiore alla forbice individuata dall'art. 640-*bis* cod. pen. (da due a sette anni).

L'affiancamento di tale reato a quelli di cui all'art. 51, comma 3-*bis*, cod. proc. pen. risulta, in tal modo, una scelta ancora più sproporzionata ed eccessiva di quella riguardante l'art. 640-*bis* cod. pen.

6.2.- Anche per la truffa ai danni dello Stato, d'altronde, l'esigenza di prevenire l'infiltrazione mafiosa nel tessuto socio-economico rimane coperta da altre previsioni legislative.

Da un lato, infatti, sebbene la truffa stessa non rientri tra i "reati spia" di cui all'art. 84, comma 4, cod. antimafia, una condanna per tale fattispecie può sempre costituire un elemento da cui desumere che il condannato vive abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose; elemento che, ai sensi degli artt. 1, comma 1, lettera *b*), e 4 cod. antimafia, può portare all'adozione di una misura di prevenzione (con i conseguenti effetti interdittivi).

Dall'altro lato, anche per tale delitto, i già ricordati artt. 32-*ter* e 32-*quater* cod. pen. consentono di aggiungere alla pena principale quella accessoria dell'incapacità a contrattare con la pubblica amministrazione; pena che, come sottolineato, ha effetti in parte sovrapponibili alle conseguenze interdittive di cui all'art. 67, commi 1 e 2, cod. antimafia.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 1, lettera d), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, in legge 1° dicembre 2018, n. 132, che modifica l'art. 67, comma 8, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), limitatamente alle parole «e all'articolo 640-bis del codice penale»;

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 1, lettera d), del d.l. n. 113 del 2018, come convertito, che modifica l'art. 67, comma 8, del d.lgs. n. 159 del 2011, limitatamente alle parole «nonché per i reati di cui all'articolo 640, secondo comma, n. 1), del codice penale, commesso a danno dello Stato o di un altro ente pubblico»;

3) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 1, lettera d), del d.l. n. 113 del 2018, come convertito, che modifica l'art. 67, comma 8, del d.lgs. n. 159 del 2011, sollevata, in riferimento all'art. 38 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 luglio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*Giuliano AMATO, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 30 luglio 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_210178

N. 179

*Sentenza 6 - 30 luglio 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Marche - Nomina dei direttori di dipartimento delle aziende del Servizio sanitario regionale (SSR) - Requisiti di competenza e di professionalità richiesti - Inclusione dei dirigenti sanitari - Violazione dei principi fondamentali della legislazione statale nella materia della tutela della salute - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Legge della Regione Marche 9 luglio 2020, n. 30, art. 1.
- 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 dell'art. 1 della legge della Regione Marche 9 luglio 2020, n. 30 (Modifica alla legge regionale 20 giugno 2003, n. 13 "Riorganizzazione del Servizio Sanitario Regionale"), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 14-17 settembre 2020, depositato in cancelleria il 18 settembre 2020, iscritto al n. 84 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Marche;

udito nell'udienza pubblica del 6 luglio 2021 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Ruggero Di Martino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 6 luglio 2021.

*Ritenuto in fatto*

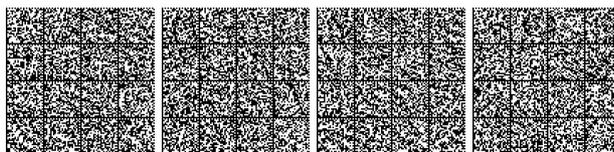
1.- Con ricorso notificato il 14-17 settembre 2020 e depositato il 18 settembre 2020 (reg. ric. n. 84 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, l'art. 1 della legge della Regione Marche 9 luglio 2020, n. 30 (Modifica alla legge regionale 20 giugno 2003, n. 13, "Riorganizzazione del Servizio Sanitario regionale").

Il ricorrente evidenzia che i commi 3 e 4 dell'art. 8 della legge della Regione Marche 20 giugno 2003, n. 13 (Riorganizzazione del Servizio Sanitario regionale), come sostituiti dall'art. 1 della legge regionale impugnata, regolamentano il procedimento di nomina dei direttori di dipartimento delle aziende ospedaliere e dell'azienda sanitaria unica regionale (ASUR) della Regione Marche, limitandosi a stabilire che questi debbano essere individuati dal direttore generale tra i dirigenti delle professioni sanitarie delle rispettive aree di competenza.

Tali disposizioni, ad avviso del ricorrente, si porrebbero in palese contrasto con la norma statale di cui all'art. 17-bis, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), costituente principio fondamentale della legislazione statale in materia di «tutela della salute» ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., che espressamente prescrive che: «[i] direttore di dipartimento è nominato dal direttore generale fra i dirigenti con incarico di direzione delle strutture complesse aggregate nel dipartimento».

2.- Con atto depositato il 5 ottobre 2020, la Regione Marche si è costituita in giudizio, chiedendo che il ricorso sia dichiarato non fondato.

La Regione contesta, in particolare, la qualificazione come principio fondamentale in materia di «tutela della salute» dell'art. 17-bis, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, invocato dal ricorrente quale parametro interposto violato dalle norme impugnate.



Ad avviso della difesa regionale tale assunto sarebbe errato in quanto le norme legislative statali in materia di organizzazione e gestione delle aziende sanitarie non assumono - per ciò solo - la natura e la qualifica di principi fondamentali, con il conseguente effetto di risultare inderogabili per la legislazione regionale.

La Regione ritiene, in particolare, che la tesi dell'Avvocatura generale dello Stato sia contraddetta dalla circostanza che il richiamato art. 17-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992 è stato introdotto nel corpo di tale atto normativo dall'art. 15 del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419), nel vigore del riparto costituzionale delle competenze legislative anteriore alla riforma di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), per cui la disposizione statale potrebbe essere qualificata come «norma di dettaglio cedevole», ossia come norma immediatamente efficace e auto-applicativa, ma derogabile dall'intervento successivo del legislatore regionale, proprio perché non costituente principio fondamentale della materia.

La difesa regionale rileva, infine, che anche a voler ammettere, in via subordinata, che l'art. 17-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992 costituisca effettivamente principio fondamentale della materia «tutela della salute», le norme regionali impugnate non potrebbero necessariamente ritenersi, per il solo fatto di non richiamare espressamente la disposizione statale, in contrasto con questa, risultando possibile una loro interpretazione costituzionalmente orientata.

3.- Con memoria integrativa depositata il 1° marzo 2021, la difesa regionale ha ribadito le argomentazioni già illustrate nell'atto di costituzione in giudizio e ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni ivi formulate.

### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 84 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Marche 9 luglio 2020, n. 30 (Modifica alla legge regionale 20 giugno 2003, n. 13, «Riorganizzazione del Servizio Sanitario regionale»).

Ad avviso del ricorrente la legge regionale impugnata, che nel suo unico comma sostituisce interamente l'art. 8 della legge reg. Marche n. 13 del 2003, nello stabilire che i direttori di dipartimento possano essere nominati tra i semplici dirigenti delle professioni sanitarie, si porrebbe in contrasto con la norma statale di cui all'art. 17-*bis*, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), costituente principio fondamentale della legislazione statale in materia di «tutela della salute» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., che prescrive, invece, che i direttori di dipartimento debbano essere individuati dal direttore generale nell'ambito dei dirigenti con incarico di direzione delle strutture complesse aggregate del dipartimento.

2.- La Regione Marche si è costituita in giudizio chiedendo il rigetto del ricorso, sulla base dell'assunto che l'art. 17-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992 non costituirebbe principio fondamentale in materia di «tutela della salute» e che, comunque, anche laddove si ritenesse fondata la ricostruzione avanzata dal ricorrente, le norme regionali impugnate potrebbero essere interpretate in senso conforme ai requisiti stabiliti dalla disciplina statale.

3.- Preliminare all'esame del merito delle questioni è la delimitazione del *thema decidendum*.

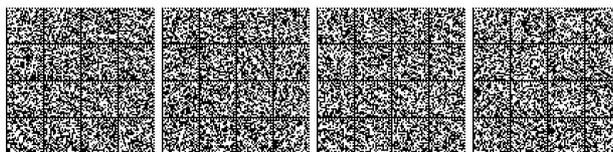
Infatti, benché il ricorrente denunci l'intero testo della legge reg. Marche n. 30 del 2020, le censure formulate nel ricorso si appuntano esclusivamente sui commi 3 e 4 dell'art. 8 della legge della Regione Marche 20 giugno 2003, n. 13 (Riorganizzazione del Servizio Sanitario regionale), come sostituiti dall'art. 1 della legge reg. Marche n. 30 del 2020.

Risultano, invece, sostanzialmente estranee all'impugnativa - alla luce dei profili enunciati nel ricorso - le altre norme contenute nella legge reg. Marche n. 30 del 2020.

4.- Con riferimento alle norme cui l'impugnativa va limitata, la questione è fondata.

4.1.- È, innanzitutto, necessario individuare l'ambito materiale nel quale si collocano le disposizioni regionali impugnate, che disciplinano il procedimento di nomina dei direttori di dipartimento delle aziende ospedaliere e dell'azienda sanitaria unica regionale (ASUR) della Regione Marche.

Questa Corte ha già avuto modo di ricondurre alla materia «tutela della salute» la disciplina degli incarichi della dirigenza sanitaria (sentenze n. 129 del 2012, n. 233 e n. 181 del 2006), rilevando in particolare «la stretta inerenza che tutte le norme de quibus presentano con l'organizzazione del servizio sanitario regionale e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza, essendo queste ultime condizionate, sotto molteplici aspetti, dalla capacità, dalla professionalità e dall'impegno di tutti i sanitari addetti ai servizi, e segnatamente di coloro che rivestono una posizione apicale (sentenze n. 181 del 2006 e n. 50 del 2007)» (sentenza n. 371 del 2008).



Le norme in esame vanno, pertanto, ricondotte, conformemente alla prospettazione dell'Avvocatura generale dello Stato, nell'ambito della competenza legislativa concorrente in materia di «tutela della salute» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

4.2.- In questa prospettiva, il ricorrente sostiene che l'art. 17-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992 costituisca espressione di un principio fondamentale della materia «tutela della salute», per cui le norme impugnate, omettendo ogni riferimento ai requisiti stabiliti dalla disposizione statale per la nomina dei direttori di dipartimento, eccederebbero dalla sfera di competenza legislativa riservata alla Regione ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Va preliminarmente evidenziato che il modello dipartimentale rappresenta uno degli schemi organizzativi più diffusi nella sanità italiana (il comma 1 dell'art. 17-*bis* del d.lgs. n. 502 del 1992 stabilisce che: «[l]'organizzazione dipartimentale è il modello ordinario di gestione operativa di tutte le attività delle Aziende sanitarie») e che alla organizzazione dipartimentale della sanità corrisponde una disciplina degli incarichi direttivi posta dallo stesso d.lgs. n. 502 del 1992, così come progressivamente modificato ed integrato dal legislatore.

In proposito, va notato che la disciplina della dirigenza pubblica in materia sanitaria costituisce un modello che presenta numerose peculiarità rispetto alle previsioni generali del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e che trova spiegazione nella considerazione che la dirigenza sanitaria opera nell'ambito, estremamente sensibile, dei diritti sociali costituzionalmente garantiti. A questa è richiesta una particolare competenza, non solo professionale e tecnica, ma anche gestionale.

In particolare, il processo di regionalizzazione e di aziendalizzazione del servizio sanitario avviato dal d.lgs. n. 502 del 1992 ha cercato di ovviare alle diffuse inefficienze che si erano registrate nell'organizzazione della sanità, prevedendo l'innesto di criteri imprenditoriali e di moduli aziendalistici nell'organizzazione del servizio pubblico e disegnando un sistema di tendenziale separazione tra politica e amministrazione.

In questa prospettiva, al vertice dell'azienda sanitaria è stato posto il direttore generale quale organo monocratico, con «[t]utti i poteri di gestione» dell'azienda (art. 3, comma 6, del d. lgs. n. 502 del 1992), al quale spetta la responsabilità della direzione dell'azienda sanitaria e la cui nomina, riservata alla discrezionalità politica della Giunta regionale, deve rispettare il possesso degli specifici requisiti stabiliti dall'art. 3-*bis* del d.lgs. 502 del 1992 e dagli artt. 1 e 2 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, recante «Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitari», potendo essere operata la scelta esclusivamente tra i soggetti iscritti nel relativo elenco nazionale.

4.3.- Il particolare rilievo attribuito dalla disciplina statale ai requisiti di competenza e di professionalità, che lo stesso direttore generale deve possedere, permette di cogliere la specifica *ratio* della norma contenuta nel comma 2 dell'art. 17-*bis* del d.lgs. n. 502 del 1992, ai sensi della quale: «[i] direttore di dipartimento è nominato dal direttore generale fra i dirigenti con incarico di direzione delle strutture complesse aggregate nel dipartimento».

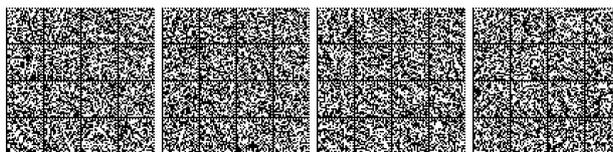
Alla discrezionalità politica che, in ogni caso, contraddistingue la nomina del direttore generale si affiancano, infatti, i vincoli posti dalla disciplina statale nella scelta dei direttori di dipartimento; questi ultimi, infatti, non possono essere individuati nell'ambito generico dei dirigenti sanitari, ma tra i più qualificati direttori delle strutture complesse aggregate nel dipartimento stesso.

La normativa statale, imponendo al direttore generale di selezionare il direttore di dipartimento fra i dirigenti aventi tali incarichi, pone un chiaro ed inderogabile limite al potere discrezionale di nomina spettante all'organo apicale, fissando alcuni specifici requisiti che hanno l'evidente scopo di assicurare la competenza, la professionalità e la specifica esperienza del soggetto chiamato alla guida del dipartimento.

In questa prospettiva, emerge chiaramente che i criteri posti dall'art. 17-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992 costituiscono espressione di un principio fondamentale della legislazione statale, vincolante la legislazione regionale di dettaglio in materia di «tutela della salute», volto a disciplinare in modo uniforme, a livello nazionale, la procedura di nomina dei direttori di dipartimento delle aziende sanitarie.

4.4.- Quanto rilevato consente di escludere l'esperibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni regionali censurate volta al coordinamento sistematico con la disciplina statale.

Il contenuto e la funzione svolta dalla suddetta norma statale nel sistema ne attestano, infatti, inequivocabilmente, in conformità alla costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2021; n. 78 del 2020; n. 164 del 1 2019; n. 246 e n. 94 del 2018; n. 16 del 2010 e n. 268 del 2007), la natura di principio fondamentale della legislazione statale. Pertanto, stante il contrasto delle disposizioni denunciate con il principio fondamentale della legislazione statale in materia di «tutela della salute» evocato dal ricorrente, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Marche n. 30 del 2020, limitatamente alla parte in cui sostituisce l'art. 8, commi 3 e 4, della legge reg. Marche n. 13 del 2003.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Marche 9 luglio 2020, n. 30 (Modifica alla legge regionale 20 giugno 2003, n. 13, "Riorganizzazione del Servizio Sanitario regionale"), limitatamente alla parte in cui sostituisce l'art. 8, commi 3 e 4, della legge della Regione Marche 20 giugno 2003, n. 13 (Riorganizzazione del Servizio Sanitario Regionale).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 luglio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 30 luglio 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_210179

N. 180

*Sentenza 23 giugno - 30 luglio 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Istruzione - Personale docente - Servizio di insegnamento non di ruolo prestato presso le scuole paritarie - Riconoscimento ai fini della ricostruzione della carriera - Esclusione, in base al diritto vivente - Denunciata disparità di trattamento - Non fondatezza della questione.**

- Decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, art. 485.
- Costituzione, art. 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, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 485 del 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), promosso dalla Corte d'appello di Roma, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra Giorgio Belli dell'Isca e Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e altro, con ordinanza del 9 novembre 2020, iscritta al n. 191 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione di Giorgio Belli dell'Isca, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, di Nicolina La Femina e di Maria Teresa Pepe e altri;

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

uditi gli avvocati Antonio Salerno per Nicolina La Femina, Vincenzo De Michele per Maria Teresa Pepe e altri, Stefano Ottolenghi per Giorgio Belli dell'Isca e l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri, quest'ultima in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 23 giugno 2021.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 9 novembre 2020 (r.o. n. 191 del 2020), la Corte d'appello di Roma, sezione lavoro, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 485 del 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), che - nel disciplinare la carriera del personale docente - prevede il riconoscimento, ai fini giuridici ed economici, del servizio anteriore alla nomina in ruolo prestato presso le scuole statali e pareggiate.

Il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale di questa disposizione nella parte in cui, in base all'interpretazione giurisprudenziale assunta come diritto vivente (sono richiamate Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 16 dicembre 2019, n. 33137, e 11 dicembre 2019, n. 32386, e la giurisprudenza nelle stesse citata), essa esclude il riconoscimento del servizio di insegnamento non di ruolo prestato presso le scuole paritarie, istituite ai sensi della legge 10 marzo 2000, n. 62 (Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione).

Ciò si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost. per l'irragionevole disparità di trattamento derivante dal rilievo attribuito, sia al servizio non di ruolo prestato presso scuole pubbliche statali, sia a quello svolto sino all'anno scolastico 2005/2006 presso le scuole pareggiate, sia a quello prestato presso le stesse scuole paritarie, ai soli fini dell'integrazione delle graduatorie permanenti.

2.- Il giudizio *a quo* ha ad oggetto l'accertamento del diritto di un docente all'attribuzione - ai fini della mobilità territoriale - del punteggio aggiuntivo per il servizio preruolo prestato presso un istituto scolastico paritario. Il rimettente evidenzia che, qualora la disposizione censurata fosse dichiarata illegittima, il gravame dovrebbe essere accolto e all'appellante dovrebbe essere riconosciuto, a tutti gli effetti giuridici ed economici, il servizio non di ruolo prestato presso la scuola secondaria paritaria.

Il giudice *a quo* evidenzia come, nel caso di specie, venga in rilievo la disciplina dell'art. 485 del d.lgs. n. 297 del 1994, che fa riferimento al servizio non di ruolo prestato presso scuole di istruzione secondaria ed artistica «statali e pareggiate», oltre che presso scuole elementari «statali o [...] parificate». La successiva legge 10 marzo 2000, n. 62 (Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione) ha introdotto, accanto alle scuole statali, l'unitaria categoria delle scuole paritarie e ha consentito alle scuole legalmente riconosciute e a quelle pareggiate di chiedere il riconoscimento di parità ai sensi della nuova legge, rimanendo altrimenti soggette alla disciplina originaria di cui al d.lgs. n. 297 del 1994.

Il giudice *a quo* ritiene che il riconoscimento del servizio non di ruolo debba ammettersi anche per i servizi prestati presso le scuole secondarie paritarie, altrimenti ci si troverebbe dinanzi a un'interpretatio abrogans del riferimento alle scuole pareggiate ancora presente all'interno dell'art. 485 del d.lgs. n. 297 del 1994 e il riconoscimento del servizio di docenza non di ruolo resterebbe limitato a quello prestato esclusivamente presso scuole statali (essendo le scuole pareggiate ormai venute meno).



Ciò contrasterebbe con la *ratio* originaria dell'art. 485 del d.lgs. n. 297 del 1994, introdotto per valorizzare la funzione di docenza non di ruolo svolta presso scuole che, per le loro caratteristiche e i loro requisiti, devono considerarsi equivalenti alle scuole pubbliche statali.

Ove fosse escluso il rilievo del servizio svolto presso le scuole paritarie, la disposizione censurata risulterebbe irragionevole, poiché il servizio prestato presso scuole pareggiate sarebbe riconosciuto solo fino all'anno scolastico 2005-2006, ma sarebbe poi escluso per il periodo successivo, a causa del venir meno di questa tipologia di scuole. Ciò trascurerebbe il fatto che tali istituti scolastici hanno, in realtà, mantenuto i loro originari profili organizzativi, ordinamentali e didattici, dovendo per di più ottenere il riconoscimento della parità che, rispetto al pareggiamento, rappresenta un'evoluzione in chiave di ammodernamento e affinamento.

Vi sarebbe, inoltre, una sostanziale omogeneità dei requisiti per accedere al rapporto di lavoro con le scuole pareggiate e con le attuali scuole paritarie. In entrambi i casi, infatti, erano e sono richiesti alternativamente il pubblico concorso o l'abilitazione all'insegnamento. Ciò sarebbe coerente con l'art. 33, quarto comma, Cost., che, richiedendo nelle scuole non statali un trattamento scolastico equipollente a quello delle scuole statali, implicherebbe un sistema di reclutamento del corpo docente omogeneo tra le due tipologie di istituti, per assicurare lo stesso livello di preparazione e professionalità.

Infine, il rimettente richiama l'art. 2, comma 2, secondo periodo, del decreto-legge 3 luglio 2001, n. 255 (Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2001/2002), convertito, con modificazioni, nella legge 20 agosto 2001, n. 333 che stabilisce che «[...] i servizi di insegnamento prestati dal 1° settembre 2000 nelle scuole paritarie di cui alla legge 10 marzo 2000, n. 62, sono valutati nella stessa misura prevista per il servizio prestato nelle scuole statali [...]». Secondo parte della giurisprudenza, tale disposizione limiterebbe l'equivalenza ai soli fini dell'integrazione delle graduatorie permanenti. Tuttavia, sarebbe irragionevole attribuire rilievo al servizio svolto presso scuole paritarie ai fini dell'assunzione, ma non a quelli della ricostruzione della carriera di un docente già assunto in ruolo, considerando che sul piano della verifica della professionalità rileva più il momento dell'assunzione che quello della ricostruzione della carriera.

Ciò premesso, il giudice *a quo* evidenzia come - nell'interpretazione consolidata della giurisprudenza di legittimità - venga espressamente esclusa la possibilità di riconoscere il servizio preruolo svolto presso le scuole paritarie. Il rimettente espone che per i giudici di legittimità, lo status giuridico del personale docente non di ruolo delle scuole statali e quello delle scuole paritarie non sarebbero omogenei, tenuto conto delle diverse modalità di assunzione (che solo nel primo caso prevedrebbero il pubblico concorso) e della diversa natura dell'impiego pubblico rispetto a quello privato.

Il giudice rimettente osserva, tuttavia, che anche per la scuola pubblica statale la regola del concorso non è esclusiva, coesistendo con il sistema delle graduatorie permanenti né, d'altra parte, per l'accesso nelle scuole pareggiate era previsto il pubblico concorso.

Inoltre la natura pubblica o privata del datore di lavoro del docente sarebbe irrilevante. Infatti, già nel sistema originario dell'art. 485 del d.lgs. n. 297 del 1994 veniva riconosciuto il servizio prestato presso le scuole pareggiate, che potevano essere costituite anche da enti ecclesiastici, che non sono enti pubblici.

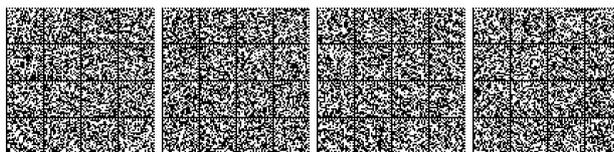
Da ciò deriverebbe un'irragionevole disparità di trattamento tra coloro che hanno svolto servizio non di ruolo presso scuole paritarie e tre diverse categorie di soggetti: in primo luogo, coloro che hanno svolto servizio non di ruolo presso scuole pubbliche statali; in secondo luogo, coloro che hanno svolto servizio non di ruolo presso scuole pareggiate fino all'anno scolastico 2005-2006; infine, coloro che vedono riconosciuto il proprio servizio non di ruolo presso scuole paritarie, ma solo ai fini dell'integrazione delle graduatorie permanenti.

3.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile o comunque non fondata.

3.1.- In primo luogo, è eccepita l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, poiché l'art. 485 del d.lgs. n. 297 del 1994 interferisce con una materia che attualmente, in base all'art. 40, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) è rimessa alla contrattazione collettiva, anche in deroga ad eventuali norme di legge che prevedano discipline differenti. Il giudice *a quo* avrebbe dovuto, quindi, applicare quanto previsto dal contratto collettivo, secondo cui il servizio preruolo svolto presso scuole paritarie non è valutabile per la mobilità, né ai fini della ricostruzione della carriera.

3.2.- La questione sollevata sarebbe comunque non fondata.

Dato il tenore letterale della disposizione impugnata, non sarebbe possibile un'estensione automatica del regime originariamente previsto per le scuole pareggiate anche alle diverse scuole paritarie.



Inoltre, osserva la difesa statale, all'uniformità dell'offerta formativa e dei livelli di servizio resi presso la scuola statale e presso quella paritaria, non corrisponderebbe l'equiparazione del rapporto di lavoro che intercorre tra il docente e l'istituto privato paritario, da una parte, e quello instaurato con la scuola statale, dall'altra. Ad essere differenti sarebbero, infatti, le modalità di reclutamento, ormai quasi del tutto ispirate al principio meritocratico del pubblico concorso, con conseguente portata residuale delle graduatorie.

Sarebbe dunque da condividere il consolidato orientamento della Corte di cassazione, secondo il quale non può riconoscersi il servizio preruolo svolto presso le scuole paritarie, in ragione sia del diverso status giuridico del loro personale rispetto a quello delle scuole statali (sono richiamate, in tal senso, anche le sentenze del Consiglio di Stato, sezione sesta, 4 novembre 2020, n. 6798 e n. 6799 e 6 marzo 2020, n. 1069), sia della mancanza di una norma di legge che consenta tale riconoscimento, come era invece previsto per le scuole pareggiate.

D'altra parte, l'equivalenza del servizio prestato presso scuole paritarie e statali non sarebbe affatto confermata dall'art. 2, comma 2, del d.l. n. 255 del 2001, come convertito, che consente di valutare il servizio negli istituti paritari ai fini dell'integrazione delle graduatorie con cui si procede all'assunzione nei ruoli. Infatti, le norme che prevedono il riconoscimento del servizio preruolo a fini giuridici ed economici, in quanto attributive di benefici particolari, non sarebbero suscettibili di applicazioni estensive o analogiche.

Infine - laddove il servizio preruolo svolto in istituti privati fosse valutabile ai fini della mobilità - l'intento di sanare una disparità di trattamento si risolverebbe in un'inaccettabile preferenza in favore di docenti sulla cui esperienza pregressa l'amministrazione non potrebbe operare alcuna verifica, a svantaggio dei controinteressati precari nella scuola statale, i quali sarebbero invece soggetti a ben più stringenti vincoli di reclutamento e a limitazioni nella mobilità successivamente all'immissione in ruolo.

3.3.- In prossimità dell'udienza pubblica, la difesa statale ha depositato una memoria in cui ha, in primo luogo, insistito nell'eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza.

Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato ribadisce le ragioni della non fondatezza, evidenziando che l'art. 1-bis, comma 7, del decreto-legge 5 dicembre 2005, n. 250 (Misure urgenti in materia di scuola, università, beni culturali ed in favore di soggetti affetti da gravi patologie, nonché in tema di rinegoziazione di mutui, di professioni e di sanità), convertito, con modificazioni, nella legge 3 febbraio 2006, n. 27, nel fare salvo l'art. 360, comma 6, del d.lgs. n. 297 del 1994, limita il riconoscimento del servizio preruolo ai soli docenti di scuole pareggiate. Ciò sarebbe incompatibile con la tesi secondo cui, dopo la legge n. 62 del 2000, la disciplina del riconoscimento del servizio preruolo nelle scuole pareggiate sarebbe automaticamente applicabile anche a quello reso nelle scuole paritarie. Queste due categorie di scuole non sarebbero comunque sovrapponibili, in considerazione dei differenti requisiti per il reclutamento del personale docente.

La difesa statale sottolinea, inoltre, che le scuole paritarie sono gestite da soggetti privati, che non avrebbero vincoli riguardo al reclutamento, alla progressione di carriera dei docenti, nonché alla risoluzione del relativo rapporto di lavoro, essendo obbligati soltanto ad assumere docenti muniti di abilitazione e ad applicare i contratti collettivi di settore. Non sarebbe dunque irragionevole la scelta di valorizzare la sola professionalità maturata nell'ambito delle scuole statali e non quella nelle scuole paritarie.

La costituzione di rapporti di lavoro a tempo determinato nella scuola pubblica avviene sulla base di apposite graduatorie, predisposte sulla base dei titoli abilitativi acquisiti e di quelli di servizio maturati. La scelta organizzativa dell'amministrazione, che individua la sede di destinazione, consegue a valutazioni di pubblico interesse volte a garantire il servizio di istruzione in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale, nel rispetto del principio di imparzialità.

Le procedure di mobilità sono volte a valorizzare il servizio prestato, talora in condizioni di particolare disagio, presso sedi assegnate all'esito di rigide e verificabili procedure gestite dall'amministrazione scolastica, per consentire a coloro che hanno accettato tali sistemazioni di far valere tali periodi di servizio ai fini dell'avvicinamento presso sedi maggiormente gradite. Viceversa, nelle scuole paritarie, l'assunzione consegue a valutazioni meramente discrezionali del dirigente scolastico, anche a prescindere da pregresse esperienze lavorative e dall'applicazione di criteri di imparzialità nella scelta dei docenti.

In definitiva, non potendosi affermare un'indiscriminata equiparazione tra il servizio rispettivamente prestato presso le due tipologie di scuole, non sarebbe ravvisabile alcun contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

4.- Il 1° febbraio 2021 l'Associazione professionale sindacale ANIEF ha depositato un'opinione scritta, in qualità di amicus curiae.

Nel sollecitare l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice *a quo*, si sottolinea l'identità delle modalità di assunzione dei docenti a tempo determinato della scuola paritaria rispetto a quelle proprie



della scuola statale. Anche in quest'ultima il docente con incarico a tempo determinato non necessariamente ha dovuto superare un concorso, essendo sufficiente l'inserimento nelle graduatorie di istituto. Pertanto, la ragionevolezza del diverso trattamento non potrebbe fondarsi su differenti modalità di assunzione.

L'ANIEF evidenzia, altresì, l'identità di mansioni e obblighi contrattuali che caratterizzano il servizio prestato presso la scuola paritaria rispetto a quello svolto dai docenti delle scuole statali, come emerge dalla contrattazione collettiva di settore.

La *ratio* dell'art. 485 del d.lgs. n. 297 del 1994 consisterebbe nel valutare nella maniera opportuna la qualità della prestazione lavorativa svolta, connessa anche all'esperienza maturata, e ciò non sarebbe in alcun modo collegato alle modalità di assunzione o alla natura giuridica del datore di lavoro.

La disparità di trattamento rilevata dovrebbe, inoltre, essere esaminata - in riferimento agli artt. 11 e 117 Cost. - anche alla luce del quadro normativo eurounitario, in particolare in relazione alla clausola n. 4 (Principio di non discriminazione) dell'Accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999, e agli artt. 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, previo eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea. Infatti, queste previsioni normative, come interpretate dalla stessa Corte di giustizia, disporrebbero un generale divieto di discriminazione in ragione delle condizioni di impiego, operante anche a prescindere dal mancato superamento di un pubblico concorso.

5.- Nel giudizio dinanzi a questa Corte si è costituito Giorgio Belli dell'Isca, parte ricorrente nel giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale in esame.

Dopo avere ricostruito la vicenda in fatto e delineato l'evoluzione della normativa rilevante, la parte privata condivide gli argomenti svolti dal rimettente, specie ove evidenzia che il raccordo tra l'art. 485 del d.lgs. n. 297 del 1994 e la disciplina introdotta dal d.l. n. 250 del 2005, come convertito, imporrebbe il riconoscimento del servizio di insegnamento prestato presso le scuole paritarie.

Si sottolinea l'irragionevolezza di ammettere il riconoscimento del servizio preruolo prestato presso le scuole pareggiate fino all'anno scolastico 2005-2006, per poi escluderlo rispetto al servizio prestato successivamente, per il solo fatto che tali scuole hanno perso la loro originaria qualificazione giuridica, pur mantenendo i medesimi requisiti relativi all'organizzazione, all'ordinamento e all'offerta formativa.

La *ratio* dell'art. 485 del d.lgs. n. 297 del 1994 era quella di valorizzare l'esperienza maturata dai docenti sia presso scuole pubbliche statali, sia presso istituti che erogavano un servizio didattico del tutto equivalente. Questa conclusione, se in origine valeva per le scuole pareggiate, non potrebbe oggi non valere per le scuole paritarie, che concorrono, assieme alle scuole statali, a formare il sistema nazionale di istruzione.

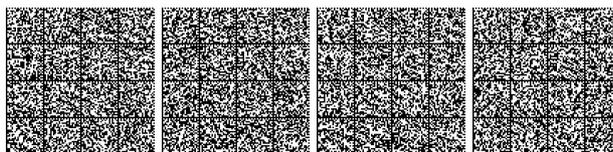
Ciò sarebbe confermato dalla sostanziale omogeneità dei requisiti previsti per le scuole un tempo pareggiate e attualmente paritarie. Infatti, la titolarità dell'abilitazione all'insegnamento, che è oggi richiesta per l'assunzione presso le scuole paritarie, era prevista anche per le scuole pareggiate, in alternativa al superamento di pubblico concorso o alla chiamata del docente già assunto in ruolo in altra scuola statale oppure pareggiata (art. 356, comma 2, del d.lgs. n. 297 del 1994).

È inoltre richiamato l'art. 2, comma 2, del d.l. n. 255 del 2001, come convertito, che permette al personale docente di ottenere il pieno riconoscimento dell'attività di insegnamento prestata nelle scuole paritarie ai fini dell'aggiornamento della loro posizione nelle graduatorie permanenti. Sarebbe irragionevole riconoscere rilevanza a tale attività ai fini della possibile assunzione, escludendola, invece, ai fini della ricostruzione della carriera di un docente già assunto in ruolo.

Viceversa, l'orientamento della Corte di cassazione - che delimita l'ambito applicativo dell'art. 485 del d.lgs. n. 297 del 1994 alle sole scuole pareggiate - determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento tra situazioni soggettive identiche, in violazione dell'art. 3 Cost. Il principio di parità scolastica e l'espresso inserimento delle scuole paritarie nel sistema nazionale di istruzione dovrebbero comportare, infatti, la piena equiparazione dello status giuridico del personale docente che vi presta servizio a quello riconosciuto ai docenti della scuola statale.

6.- Nel giudizio dinanzi a questa Corte è altresì intervenuta ad adiuvandum, in data 27 gennaio 2021, Nicolina La Femina, deducendo di essere un'insegnante di ruolo della scuola primaria e di trovarsi in una condizione soggettiva analoga a quella del ricorrente nel giudizio *a quo*. La parte interveniente afferma di essere, dunque, titolare di un interesse qualificato immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto nel giudizio e chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 485 del d.lgs. n. 297 del 1994, per contrasto con l'art. 3 Cost.

A sostegno di tale richiesta, sono illustrati argomenti sostanzialmente coincidenti con quelli svolti dal giudice rimettente, dalla parte privata costituita e dall'*amicus curiae*.



7.- Sono, inoltre intervenuti, in data 2 febbraio 2021, Maria Teresa Pepe e altri quarantadue, assumendo di essere titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio. Gli intervenienti, sostenendo le ragioni illustrate dal giudice *a quo*, chiedono che venga dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma impugnata, per contrasto con l'art. 3 Cost., eventualmente previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Anche in questo caso, a sostegno delle menzionate richieste, vengono svolte considerazioni che riflettono quelle già esposte dal rimettente, dalla parte privata costituita e dall'*amicus curiae*.

8.- Con atto depositato telematicamente il 21 giugno 2021, oltre il termine di cui all'art. 4-ter, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, il Comitato nazionale docenti che hanno maturato punteggio preruolo in istituti paritari ha presentato un'opinione scritta in qualità di *amicus curiae*.

### *Considerato in diritto*

1.- La Corte d'appello di Roma, sezione lavoro, con ordinanza del 9 novembre 2020 (reg. ord. n. 191 del 2020), ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 485 del 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), che - nel disciplinare la carriera del personale docente - prevede il riconoscimento, ai fini giuridici ed economici, del servizio anteriore alla nomina in ruolo prestato presso le scuole statali e pareggiate.

Il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale di questa disposizione nella parte in cui, in base all'interpretazione giurisprudenziale assunta come diritto vivente (sono richiamate Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 16 dicembre 2019, n. 33137 e 11 dicembre 2019, n. 32386, e la giurisprudenza nelle stesse citata), essa esclude il riconoscimento del servizio di insegnamento non di ruolo prestato presso le scuole paritarie, istituite ai sensi della legge 10 marzo 2000, n. 62 (Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione).

Ciò si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost. per l'irragionevole disparità di trattamento derivante dal rilievo attribuito, sia al servizio non di ruolo prestato presso le scuole pubbliche statali, sia a quello svolto sino all'anno scolastico 2005/2006 presso le scuole pareggiate, sia a quello prestato presso le stesse scuole paritarie, ai soli fini dell'integrazione delle graduatorie permanenti.

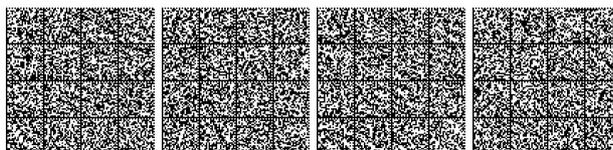
2.- Quanto ai profili pregiudiziali, deve essere innanzitutto richiamata la dichiarazione d'inammissibilità degli interventi spiegati da Nicolina La Femina e da Maria Teresa Pepe e altri, per le ragioni esposte nell'ordinanza letta nel corso dell'udienza pubblica e allegata alla presente sentenza.

3.- Va poi disattesa l'eccezione di difetto di rilevanza delle questioni, sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato.

3.1.- La difesa statale ritiene la questione inammissibile, poiché il censurato art. 485 del d.lgs. n. 297 del 1994 interferirebbe con una materia rimessa alla contrattazione collettiva, che prevede che il servizio preruolo prestato presso le scuole paritarie non è valutabile ai fini della mobilità.

3.2.- L'assunto della difesa statale non può essere condiviso. L'art. 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) stabilisce espressamente, al comma 1, secondo periodo, che «Nelle materie relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità, la contrattazione collettiva è consentita nei limiti previsti dalle norme di legge». Ne consegue che nella materia della mobilità dei lavoratori (e dei docenti in particolare) il contratto collettivo non può derogare alla disciplina di rango legislativo e la conseguenza di tale violazione è costituita dalla nullità della previsione contrattuale in contrasto con la disposizione legislativa (art. 40, comma 3-*quinqies*, del d.lgs. n. 165 del 2001).

Proprio su questa nullità si fonda il ricorso della parte privata, laddove assume che il contratto collettivo - nell'escludere il rilievo del servizio preruolo prestato presso scuole paritarie ai fini della mobilità - violi la disposizione censurata, che essa interpreta come inclusiva delle stesse scuole paritarie. La rilevanza della questione discende, dunque, dalla necessità per il giudice rimettente di esaminare la validità della previsione negoziale alla luce del contenuto normativo della disposizione censurata. La questione appare rilevante ai fini della definizione del giudizio *a quo* e l'eccezione sollevata dalla difesa statale risulta non fondata.



4.- Gli ulteriori profili, diversi da quelli dell'ordinanza di rimessione, formulati dall'amicus curiae non sono oggetto di valutazione da parte di questa Corte.

5.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 485 del d.lgs. n. 297 del 1994, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., non è fondata.

5.1.- La disposizione in esame è censurata nella parte in cui, secondo il diritto vivente, esclude il riconoscimento, ai fini della ricostruzione della carriera, del servizio di insegnamento non di ruolo prestato presso le scuole paritarie.

La giurisprudenza della Corte di cassazione, in una cospicua serie di decisioni, tra cui quelle richiamate dal rimettente quale diritto vivente, ha infatti ritenuto che - ai fini dell'inquadramento e del trattamento economico dei docenti - non è valutabile il servizio preruolo prestato presso le scuole paritarie in ragione della non omogeneità dello status giuridico del personale, nonché della mancanza di una norma di legge che consenta tale riconoscimento (Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 10 novembre 2020, n. 25226; sentenze 16 dicembre 2019, n. 33137 e n. 33134; 11 dicembre 2019, n. 32386; 30 gennaio 2015, n. 1749; 20 gennaio 2014, n. 1035, e 1° ottobre 2012, n. 16623).

Anche la giurisprudenza amministrativa si è attestata sulle medesime posizioni, escludendo la possibilità di valutare il servizio preruolo svolto in scuole paritarie ai fini della mobilità (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 4 novembre 2020, n. 6796, n. 6797, n. 6798 e n. 6799; 27 luglio 2020, n. 4770; 28 aprile 2020, n. 2717; 11 febbraio 2011, n. 906 e 7 gennaio 2008, n. 6; sezione quarta, sentenze 22 giugno 2004, n. 4382 e 25 marzo 2004, n. 1607; sezione sesta, sentenza 9 maggio 2002, n. 2517).

Il giudice *a quo* - pur mostrando di condividere una diversa interpretazione che porterebbe a riconoscere il rilievo del servizio preruolo svolto presso le scuole paritarie - osserva come tale soluzione si scontrerebbe con il contrario orientamento della Corte di cassazione.

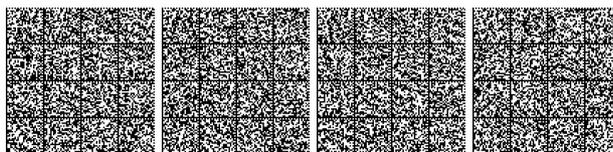
Al riguardo va ribadito che, in presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, il giudice *a quo* ha la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di "diritto vivente" e di richiederne su tale presupposto il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali (sentenze n. 1 del 2021, n. 95, n. 32 e n. 12 del 2020, n. 189 e n. 75 del 2019, n. 39 del 2018, n. 259 e n. 122 del 2017, n. 200 del 2016, n. 11 del 2015, n. 242 del 2014, n. 191 del 2013, n. 258 e n. 117 del 2012 e n. 91 del 2004). Ciò, senza che gli si possa addebitare di non aver seguito altra interpretazione, più aderente ai parametri stessi, sussistendo tale onere solo in assenza di un contrario diritto vivente (sentenze n. 95 del 2020, n. 141 del 2019, n. 122 del 2017 e n. 11 del 2015).

5.2.- D'altra parte, anche il Contratto collettivo nazionale integrativo concernente la mobilità del personale docente, educativo ed A.T.A. per l'anno scolastico 2017/2018, sottoscritto il giorno 11 aprile 2017, nella premessa alle «Note comuni alle tabelle dei trasferimenti a domanda e d'ufficio e dei passaggi dei docenti delle scuole dell'infanzia, primaria, secondaria di I grado e degli istituti di istruzione secondaria di II grado ed artistica e del personale educativo», prevede espressamente che «[i]l servizio prestato nelle scuole paritarie non è valutabile in quanto non riconoscibile ai fini della ricostruzione di carriera». Identica previsione è contenuta nel successivo Contratto collettivo nazionale integrativo concernente la mobilità del personale docente, educativo ed A.T.A. per gli anni scolastici relativi al triennio 2019/20, 2020/21 e 2021/22, sottoscritto il giorno 6 marzo 2019.

Pertanto, nella consolidata interpretazione della giurisprudenza e nella contrattazione collettiva di settore che la recepisce, la disposizione censurata attribuisce rilievo unicamente al servizio antecedente all'immissione in ruolo svolto in scuole statali e, sino al 2006, in quelle pareggiate. Ed è proprio sul mancato riconoscimento del servizio di insegnamento preruolo reso in istituti scolastici paritari che si appuntano le censure del rimettente.

5.3.- Quanto al primo profilo di irragionevolezza, che il rimettente individua nel raffronto con la disciplina riservata dalla stessa disposizione censurata ai docenti degli istituti scolastici pareggiati, va rilevato che le due tipologie di scuole presentano significative differenze nei rispettivi sistemi di selezione e reclutamento del personale docente, tali da impedirne la completa equiparazione.

5.3.1.- Infatti, solo gli istituti scolastici pareggiati, ormai definitivamente superati dall'ordinamento scolastico (art. 1-bis del decreto-legge 5 dicembre 2005, n. 250, recante «Misure urgenti in materia di scuola, università, beni culturali ed in favore di soggetti affetti da gravi patologie, nonché in tema di rinegoziazione di mutui, di professioni e di sanità», convertito, con modificazioni, nella legge 3 febbraio 2006, n. 27), dovevano garantire che il numero e il tipo delle cattedre fossero uguali a quelli delle corrispondenti scuole statali e che le stesse cattedre fossero «occupate da personale nominato, secondo norme stabilite con regolamento, in seguito ad apposito pubblico concorso, o che sia risultato vincitore, o abbia conseguito la votazione di almeno sette decimi in identico concorso generale o speciale presso scuole statali o pareggiate o in esami di abilitazione all'insegnamento corrispondente» (art. 356, comma 2, lettera b, del d.lgs. n. 297 del 1994). Per l'accesso all'insegnamento negli istituti paritari, viceversa, non è stabilita alcuna selezione di carattere concorsuale ed è previsto il solo requisito dell'abilitazione (art. 1, comma 4, lettera g, della legge n. 62 del 2000), dovendosi peraltro rilevare che la stessa necessità di tale requisito è stata ripetutamente derogata.



5.3.2.- È bensì vero che la giurisprudenza di legittimità ha ritenuto che l'abilitazione costituisca requisito di validità del contratto di lavoro avente ad oggetto mansioni di insegnamento (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 20 febbraio 2018, n. 4080; sezioni unite civili, sentenza 26 maggio 2011, n. 11559).

Ciononostante, in considerazione dell'impossibilità da parte di gestori di scuole paritarie di reperire personale fornito del prescritto titolo di abilitazione e della prioritaria necessità di garantire il regolare avvio dell'anno scolastico delle scuole paritarie senza interruzione dell'attività didattica, in più occasioni il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (oggi Ministero dell'istruzione) ha consentito ai gestori delle scuole paritarie di conferire incarichi a tempo determinato a personale fornito solo del prescritto titolo di studio (si vedano le circolari del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca dell'11 luglio 2012, prot. n. 4420/R.U./U, del 29 ottobre 2001, prot. n. 2668, e del 15 giugno 2000, n. 163, prot. 63/VD).

Inoltre, ulteriori previsioni di carattere derogatorio nella disciplina del reclutamento dei docenti delle scuole paritarie sono stabilite dai successivi commi 4-bis e 5 dello stesso art. 1 della legge n. 62 del 2000.

La prima disposizione prevede che, per i docenti in servizio presso le scuole secondarie alla data di entrata in vigore della legge n. 62 del 2000, il requisito del titolo di abilitazione debba essere conseguito al termine dell'anno accademico in corso alla data di conclusione della prima procedura concorsuale per titoli ed esami. Anche la seconda disposizione introduce un regime di favore per le scuole paritarie, consentendo loro di avvalersi di prestazioni volontarie di personale docente, purché fornito di relativi titoli scientifici e professionali, ovvero di ricorrere anche a contratti d'opera, in misura non superiore a un quarto delle prestazioni complessive. La natura agevolativa di tale disciplina è stata già riconosciuta dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 42 del 2003).

5.4.- D'altra parte, una completa equiparazione del rapporto di lavoro prestato presso le scuole paritarie a quello reso in quelle statali non risponde neppure ai principi che si ricavano dall'art. 33, quarto comma, Cost., di cui la legge n. 62 del 2000 intendeva essere attuazione.

5.4.1.- Con questo intervento, che ha riformato in senso pluralista e policentrico l'ordinamento delle istituzioni scolastiche, il legislatore ha voluto garantire agli alunni delle scuole paritarie i medesimi standard qualitativi di quelle statali, sia in relazione all'offerta didattica, sia al valore dei titoli di studio che possono essere conseguiti. Ciò non ha peraltro comportato una completa equiparazione del rapporto di lavoro che intercorre fra il docente e la scuola paritaria a quello instaurato con i docenti della scuola statale in regime di pubblico impiego privatizzato.

Infatti, nonostante la comune appartenenza al sistema nazionale di istruzione, nell'assunzione dei docenti della scuola paritaria manca la previsione di un'attività procedimentale che regoli la selezione e il reclutamento degli insegnanti. Sempre in conformità all'art. 33, quarto comma, Cost., ciò garantisce l'autonomia e la libertà della scuola paritaria e l'esigenza di questa di dotarsi di personale connotato da un'impostazione culturale, didattica ed educativa coerente con il suo orientamento e progetto formativo. Conseguentemente, la mancanza di meccanismi di selezione assimilabili alle procedure concorsuali non consente di tenere conto dei principi generali che, ai sensi dell'art. 97 Cost., devono informare l'attività dell'amministrazione pubblica.

D'altra parte, il lavoro pubblico e il lavoro privato non possono ritenersi totalmente assimilati e le differenze, pur attenuate, permangono anche in séguito all'estensione della contrattazione collettiva a una vasta area del lavoro prestato alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. I principi costituzionali di legalità ed imparzialità, che si esprimono anche nella necessità del pubblico concorso, in conformità all'art. 97 Cost., contribuiscono a conformare la condotta della pubblica amministrazione e l'esercizio delle funzioni che le sono riconosciute quale datore di lavoro pubblico in regime contrattualizzato.

5.4.2.- È pur vero che, attraverso il meccanismo delle graduatorie ad esaurimento, di cui alla legge 3 maggio 1999, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico), anche l'accesso all'insegnamento nella scuola statale prescinde, in misura del 50 per cento delle immissioni in ruolo, dall'espletamento di un pubblico concorso. Ma anche in questo caso permangono significative differenze tra i rispettivi sistemi di reclutamento.

In effetti, il sistema delle graduatorie ha rappresentato uno strumento per consentire l'assorbimento del precariato dei docenti che hanno prestato attività di insegnamento presso le istituzioni scolastiche statali. Tuttavia, proprio con riferimento ad esso, questa Corte ha riconosciuto che «la scelta operata dal legislatore con la legge n. 124 del 1999, istitutiva delle graduatorie permanenti, è quella di individuare i docenti cui attribuire le cattedre e le supplenze secondo il criterio del merito» (sentenza n. 41 del 2011).

Anche laddove l'accesso all'insegnamento nella scuola statale avvenga attraverso tale sistema, infatti, il possesso dell'abilitazione all'insegnamento costituisce solo uno dei criteri che determinano l'utile collocazione nelle stesse. Accanto ad esso, si tiene conto di una molteplicità di altri indicatori, espressivi delle pregresse esperienze professionali, dell'anzianità di servizio e degli altri titoli professionali e accademici conseguiti.



Questo canale di accesso denota, inoltre, un carattere fortemente procedimentalizzato, tale da consentire una verifica anche in sede giudiziale sulla correttezza delle scelte operate dall'amministrazione. Viceversa, nel sistema delle scuole paritarie, proprio al fine di garantire la libertà di educazione e l'autonomia delle stesse istituzioni scolastiche, in particolare nel momento della scelta del corpo docente, la selezione non comporta alcuna attività procedimentale, potendo la scelta avvenire sulla base della valutazione discrezionale del dirigente scolastico.

Va, infine, notato che il principio del pubblico concorso che regola l'accesso ai ruoli della scuola statale, unito alla volontà legislativa di eliminare possibili distorsioni applicative, ha reso progressivamente marginale il sistema delle graduatorie. Come stabilito dall'art. 1, comma 605, lettera c), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», già a partire dal 2007 non è più consentito l'inserimento in esse di nuovi aspiranti candidati prima che sia completata l'immissione in ruolo dei docenti che già ne facevano parte.

5.4.3.- Permane, dunque, la differenza tra le scuole paritarie, svincolate dall'esercizio di meccanismi di selezione assimilabili alle procedure concorsuali, e quelle statali, dove invece valgono i principi generali per l'accesso ai ruoli dell'amministrazione. Anche dopo la legge n. 62 del 2000, ciò impedisce, sotto questo profilo, la completa assimilazione dei due diversi plessi.

Né, d'altra parte, la diversa valutazione del servizio incide su quello che costituisce il presupposto della parità di trattamento garantita dalla legge n. 62 del 2000, rappresentato dalla comprovata omogeneità qualitativa dell'offerta formativa e didattica (legge n. 62 del 2000, art. 1, comma 5, primo periodo).

5.5.- Va infine esclusa l'irragionevolezza della disposizione censurata, nel raffronto con l'art. 2, comma 2, del decreto-legge 3 luglio 2001, n. 255 (Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2001/2002), convertito, con modificazioni, nella legge 20 agosto 2001, n. 333.

5.5.1.- Quest'ultima disposizione consente la valutazione dei servizi d'insegnamento prestati nelle scuole paritarie nella stessa misura prevista per il servizio prestato nelle scuole statali, ma tale valutazione ha rilievo ai soli fini della «[i]ntegrazione a regime delle graduatorie permanenti del personale docente», così come indica la relativa rubrica. Agli insegnanti delle scuole paritarie è stato così espressamente riconosciuto un beneficio particolare e significativo, consistente nella equiparazione, a determinati fini, dell'attività di insegnamento prestata anteriormente all'immissione nei ruoli dell'amministrazione statale.

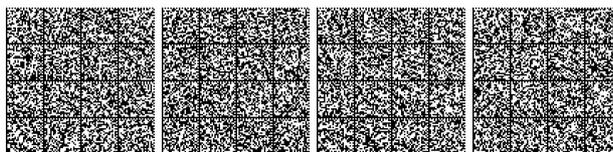
In quanto attributiva di un beneficio in favore di determinate categorie di soggetti, questa norma riveste carattere eccezionale e deve ritenersi di stretta interpretazione. Come riconosciuto dalla costante giurisprudenza della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato, essa è insuscettibile di essere applicata «estensivamente o analogicamente» (Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 10 novembre 2020, n. 25226 e sentenza 11 dicembre 2019, n. 32386; Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 4 novembre 2020, n. 6796, n. 6797, n. 6798 e n. 6799; 27 luglio 2020, n. 4770; 28 aprile 2020, n. 2717; 11 febbraio 2011, n. 906; decisione 7 gennaio 2008, n. 6; sezione quarta, decisioni 22 giugno 2004, n. 4382 e 25 marzo 2004, n. 1607; sezione sesta, decisione 9 maggio 2002, n. 2517). È consentita, dunque, la valutazione del servizio preruolo ai fini dell'immissione dei docenti delle scuole paritarie nelle graduatorie permanenti del personale docente, ma questa possibilità non è estensibile, in via analogica, anche ai fini della ricostruzione della carriera, della mobilità scolastica e dell'accesso alle procedure concorsuali riservate.

5.5.2.- Del resto, anche la disposizione dell'art. 485 del d.lgs. n. 297 del 1994, con il riconoscimento, ai fini giuridici ed economici, del servizio prestato dai docenti delle scuole statali e pareggiate prima dell'immissione in ruolo, risulta attributiva di un trattamento di particolare favore a tali docenti.

Al riguardo, questa Corte ha già ritenuto che la disposizione - nel riprodurre il contenuto normativo dell'art. 2 del decreto-legge 19 giugno 1970, n. 370 (Riconoscimento del servizio prestato prima della nomina in ruolo dal personale insegnante e non insegnante delle scuole di istruzione elementare, secondaria e artistica), convertito, con modificazioni, nella legge 26 luglio 1970, n. 576 - «ha, all'evidenza, carattere di eccezionalità» (ordinanza n. 15 del 2001).

In linea di coerenza con questa impostazione, è stato altresì affermato che «l'interpretazione restrittiva delle disposizioni impugnate non comporta la violazione dei parametri costituzionali invocati, non risultando manifestamente irragionevole, né contraria al buon andamento dell'amministrazione, la scelta discrezionale del legislatore di valutare diversamente il servizio pregresso dei docenti della scuola secondaria», in funzione delle specifiche peculiarità dell'attività di insegnamento prestata (ordinanza n. 89 del 2001; nello stesso senso, ordinanza n. 753 del 1988).

Specie in riferimento all'applicazione degli istituti che regolano la carriera degli insegnanti, l'assimilazione della disciplina del rapporto di lavoro dei docenti delle scuole paritarie e di quelle statali rimane, quindi, solo parziale, spettando al legislatore il compito di modularne le forme e la misura, nel rispetto dei principi di cui all'art. 33 Cost. In considerazione dei sopra evidenziati elementi differenziali che qualificano il rispettivo rapporto di lavoro, non può ritenersi irragionevole la scelta legislativa di limitare tale assimilazione ad alcuni aspetti del rapporto.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 485 del 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), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Roma, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*Giuliano AMATO, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 30 luglio 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:  
ordinanza letta all'udienza del 23 giugno 2021

## ORDINANZA

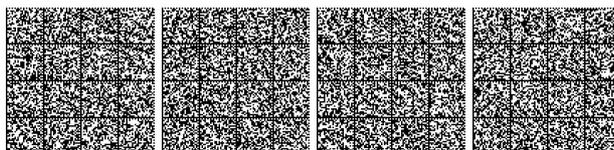
Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 485 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado), promosso con ordinanza della Corte d'appello di Roma, sezione lavoro, del 9 novembre 2020 (r. o. n. 191 del 2020).

Rilevato che nel giudizio sono intervenuti ad adiuvandum, con distinti atti, da un lato, Nicolina La Femina e, dall'altro lato, Maria Teresa Pepe e altri;

che gli intervenienti espongono di essere docenti di ruolo della scuola statale e di avere prestato servizio come insegnanti non di ruolo presso scuole e istituti paritari, prima dell'assunzione a tempo indeterminato da parte del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (oggi: Ministero dell'istruzione); per tale ragione, essi assumono di essere legittimati ad intervenire, in quanto portatori di un interesse immediato e diretto al rapporto sostanziale dedotto in giudizio.

Considerato che l'art. 4, comma 7, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale stabilisce che «[n]ei giudizi in via incidentale possono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio»; e che tale disposizione recepisce la costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 98 del 2019 e n. 237 del 2013; ordinanze allegate alle sentenze n. 206 del 2019, n. 158 del 2018, n. 16 del 2017, n. 82 del 2013, n. 272 del 2012, n. 349 del 2007, n. 279 del 2006 e n. 291 del 2001), secondo cui la partecipazione al giudizio incidentale di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (artt. 3 e 4 delle Norme integrative);

che, pertanto, l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente deve derivare non già, come per tutte le altre situazioni sostanziali disciplinate dalla disposizione denunciata, dalla pronuncia di questa Corte sulla



legittimità costituzionale della legge stessa, ma dall'immediato effetto che detta pronuncia produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo* (*ex multis*, sentenze n. 46 del 2021, n. 98 del 2019 e n. 345 del 2005); che, nel caso in esame, gli intervenienti non sono titolari di un interesse direttamente riconducibile all'oggetto del giudizio principale, bensì di un interesse riflesso all'accoglimento della questione, in quanto assoggettato alla disposizione censurata;

che, pertanto, gli interventi di Nicolina La Femina e di Maria Teresa Pepe e altri devono essere dichiarati inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili gli interventi di Nicolina La Femina e di Maria Teresa Pepe e altri.

F.to: Giancarlo Coraggio, *Presidente*

T\_210180

N. 181

*Sentenza 7 - 30 luglio 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lazio - Disciplina attuativa della sanatoria edilizia (c.d. terzo condono) - Cause ostative - Non sanabilità delle opere abusive realizzate anche prima della apposizione del vincolo a tutela dei monumenti naturali, dei siti di importanza comunitaria e delle zone a protezione speciale, non ricadenti all'interno dei piani urbanistici attuativi vigenti, nonché a tutela dei parchi e delle aree naturali protette nazionali, regionali e provinciali - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e del buon andamento dell'amministrazione, nonché lesione del diritto di proprietà e disparità di trattamento - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Lazio 8 novembre 2004, n. 12, art. 3, comma 1, lettera b).
- Costituzione, artt. 3, 42, 97, 103 e 113.

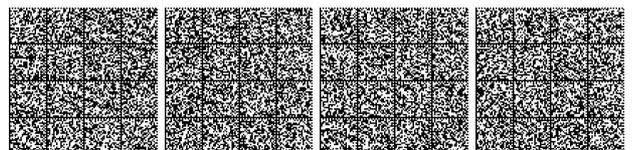
LA CORTE COSTITUZIONALE

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. 3, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Lazio 8 novembre 2004, n. 12 (Disposizioni in materia di definizione di illeciti edilizi), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda-*quater*, nel procedimento vertente tra M. F. e C. B., in proprio e nella qualità di erede, unitamente a M. B., di M. F., e il Comune di Monte Compatri, con ordinanza del 20 dicembre 2019, iscritta al n. 45 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Udita nella camera di consiglio del 7 luglio 2021 la Giudice relattrice Daria de Pretis;  
deliberato nella camera di consiglio del 7 luglio 2021.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 20 dicembre 2019, iscritta al n. 45 del registro ordinanze 2020, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda-*quater*, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Lazio 8 novembre 2004, n. 12 (Disposizioni in materia di definizione di illeciti edilizi), in riferimento agli artt. 3, 42, 97, 103 e 113 della Costituzione.

1.1.- Il rimettente premette di essere investito di due ricorsi promossi dai signori M. F. e C. B. (quest'ultimo sia in proprio sia, unitamente a M. B., come erede di M. F.) nei confronti del Comune di Monte Compatri, per l'annullamento di due provvedimenti di diniego di altrettante domande di condono edilizio, entrambi del 20 febbraio 2009, notificati ai ricorrenti il successivo 25 febbraio. I due ricorsi sono stati riuniti in ragione del fatto che concernono il medesimo edificio e che gli atti di diniego gravati presentano una motivazione coincidente.

Gli atti impugnati nel giudizio *a quo* sono relativi a istanze di condono presentate ai sensi dell'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, e sono motivati sulla base del rilievo che le unità immobiliari oggetto delle relative istanze, situate al piano primo ed al piano terra dello stesso edificio, insistono in zona di interesse archeologico, ai sensi dell'art. 41 delle norme del piano territoriale paesistico regionale (PTPR), adottato dapprima con la deliberazione della Giunta 25 luglio 2007, n. 556, recante «Adozione del Piano Territoriale Paesistico Regionale, ai sensi degli articoli 21, 22 e 23 della legge regionale 6 luglio 1998, n. 24 (recante «Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico»), ed in ottemperanza agli articoli 135, 143, e 156 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 successive modificazioni in coerenza con quanto indicato nell'art. 36-*quater*, comma 1-*quater*, della legge regionale 24/1998», indi con la deliberazione della Giunta 21 dicembre 2007, n. 1025, recante «Modificazione, integrazione e rettifica della deliberazione Giunta regionale n. 556 del 25 luglio 2007 inerente: Adozione del Piano Territoriale Paesistico Regionale, ai sensi degli articoli 21, 22 e 23 della legge regionale 6 luglio 1998, n. 24 (recante «Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico»), ed in ottemperanza agli articoli 135, 143 e 156 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 successive modificazioni in coerenza con quanto indicato nell'art. 36-*quater*, comma 1-*quater*, della legge regionale 24/1998».

Da quanto detto deriverebbe la non sanabilità degli immobili in parola, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera *a*) (*recte: b*), della legge reg. Lazio n. 12 del 2004, secondo cui «non sono comunque suscettibili di sanatoria» le opere «realizzate, anche prima della apposizione del vincolo, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici, su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela dei monumenti naturali, dei siti di importanza comunitaria e delle zone a protezione speciale, non ricadenti all'interno dei piani urbanistici attuativi vigenti, nonché a tutela dei parchi e delle aree naturali protette nazionali, regionali e provinciali».

Le domande oggetto degli atti di diniego, relative a unità immobiliari destinate ad abitazione dei richiedenti, sono state presentate il 7 dicembre 2004 e integrate il 25 ottobre 2005, con la produzione del certificato di idoneità sismica, e, infine, il 9 gennaio 2006 - per quanto concerne l'istanza presentata da M. F. - e il 23 maggio 2006 - per quanto concerne la pratica presentata da C. B. -, con la produzione dell'attestazione di pagamento della terza rata degli oneri concessori.

Le parti ricorrenti nel giudizio *a quo* hanno articolato gli stessi motivi di ricorso.



Innanzitutto, è dedotto l'eccesso di potere e il travisamento delle circostanze di fatto, poiché a fondamento dei provvedimenti di diniego vi sarebbe il mancato invio di documentazione essenziale ai fini istruttori (nella specie la perizia giurata), che invece sarebbe stata depositata ancora prima della richiesta del Comune (formulata il 25 ottobre 2005).

In secondo luogo, è lamentato l'«eccesso di potere per difetto e/o carenza di istruttoria». In particolare, l'amministrazione non avrebbe quantificato «in maniera precisa e circostanziata l'ipotizzato eccesso di cubatura».

In terzo luogo, è censurata la violazione e falsa applicazione dell'art. 2 della legge reg. Lazio n. 12 del 2004, unitamente all'«eccesso di potere per illegittimità interna». Nel caso di specie, l'amministrazione comunale avrebbe errato nel rilevare l'eccesso di cubatura degli immobili per cui è causa, deducendolo dalla complessiva cubatura considerata dai ricorrenti per il calcolo dell'oblazione e degli oneri concessori, senza considerare che le unità immobiliari de quibus sono l'unica residenza dei ricorrenti medesimi. Di conseguenza, il Comune avrebbe dovuto fare riferimento al disposto dell'art. 2 della legge reg. Lazio n. 12 del 2004, nella parte in cui fissa il limite di 900 metri cubi per l'immobile nel suo complesso, in relazione a unità immobiliari adibite a prima casa di abitazione del richiedente. Inoltre, nella relazione di idoneità sismica sarebbe stato considerato, nel volume complessivo dell'immobile, anche il piano interrato, la cui volumetria non dovrebbe, invece, essere calcolata ai fini della determinazione delle superfici sanabili.

Infine, è lamentata la violazione dell'art. 33, comma 1, della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive) e «del principio di non contraddittorietà dei provvedimenti provenienti dalla medesima attività amministrativa, nonché [la] carente motivazione». In particolare, entrambi i provvedimenti impugnati avrebbero illegittimamente considerato, «quale ulteriore motivo di diniego della concessione del permesso di costruire in sanatoria», l'insistenza degli immobili in parola su una zona archeologica ai sensi dell'art. 41 delle norme del PTPR della Regione Lazio, adottato con le citate delibere della Giunta regionale n. 556 e n. 1025 del 2007. Secondo i ricorrenti, «non potrebbe tenersi conto di un vincolo successivo, come nella specie, alla realizzazione del fabbricato, e pertanto le limitazioni scaturenti dal Piano paesistico regionale non potrebbero incidere sull'ammissibilità delle domande di condono, oggetto di esame da parte dell'amministrazione comunale, precedenti rispetto all'entrata in vigore del Piano paesistico».

Aderendo alla tesi contraria, la sanabilità dell'abuso «dipenderebbe dal momento in cui l'amministrazione competente abbia ad esaminare la domanda di condono», e, di conseguenza, si avrebbe «una disparità di trattamento rispetto a quanti, pur avendo presentato domanda di condono, in relazione ad immobili siti nella medesima zona, abbiano ottenuto il permesso di costruire in sanatoria solo per il fatto che la loro domanda sia stata esitata prima dell'adozione del Piano paesistico regionale».

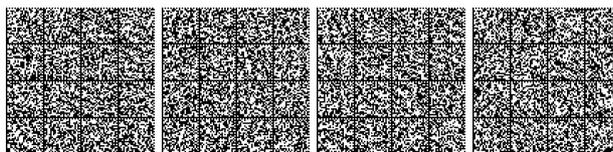
Al riguardo, i ricorrenti richiamano «il costante orientamento giurisprudenziale in tema di condonabilità degli abusi edilizi», secondo cui dal disposto dell'art. 33, comma 1, della legge n. 47 del 1985, al quale fa rinvio anche l'art. 32, comma 27, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, si deduce che l'inedificabilità ostativa alla sanatoria è quella derivante da vincoli archeologici, paesistici ed ambientali che siano stati imposti prima dell'esecuzione delle opere.

In ogni caso, i provvedimenti di diniego impugnati sarebbero illegittimi, perché l'amministrazione avrebbe omesso di motivare in ordine all'effettiva incidenza delle opere abusive sui valori paesistici.

Nel giudizio *a quo* si è costituito il Comune di Monte Compatri, chiedendo il rigetto dei ricorsi sull'assunto che motivo assorbente degli impugnati provvedimenti di diniego di condono sarebbe il vincolo discendente dal PTPR della Regione Lazio, in forza della previsione di cui all'art. 3, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Lazio n. 12 del 2004, la quale imporrebbe la non sanabilità delle opere anche qualora realizzate prima dell'apposizione del vincolo archeologico e paesaggistico di cui al citato art. 3. Dovrebbe quindi trovare applicazione una norma più restrittiva rispetto a quella di cui all'art. 32, comma 27, lettera *d*), del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, per cui devono essere presi in considerazione, al momento della decisione sulle istanze di condono, anche i vincoli sopravvenuti, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Lazio n. 12 del 2004.

Il giudice rimettente riferisce, infine, che il ricorso è stato trattenuto in decisione all'udienza del 20 settembre 2019, fissata per lo smaltimento dell'arretrato, in occasione della quale i ricorrenti hanno affermato di avere avuto contezza della circostanza che, in relazione allo stesso lotto di cui è causa, il Comune ha rilasciato permessi di costruire in sanatoria ai sensi del d.l. n. 269 del 2003, come convertito. Hanno poi insistito per l'accoglimento del ricorso, in ragione dell'irrelevanza dei vincoli sopravvenuti alla realizzazione dell'abuso, in quanto, argomentando diversamente, si farebbe dipendere la condonabilità delle opere dal momento in cui l'amministrazione esamina la domanda di sanatoria.

1.2.- Il Collegio rimettente - muovendo dall'assunto che i provvedimenti impugnati si fondano «essenzialmente» sulla non condonabilità delle opere realizzate prevista dalla norma censurata - ha quindi sollevato d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Lazio n. 12 del 2004, ritenendo che tale previsione normativa, «di carattere speciale» rispetto a quella di carattere generale di cui all'art. 32, comma 27, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, violi gli artt. 3, 42, 97, 103 e 113 Cost.



1.3.- Quanto alla rilevanza della questione, il giudice *a quo* ribadisce che gli atti di diniego della sanatoria, impugnati nel giudizio principale, sono «essenzialmente» motivati sulla base del profilo ostativo derivante dalla norma censurata, sicché sarebbe irrilevante esaminare i primi tre motivi di ricorso relativi a differenti profili. Peraltro - rileva il Collegio rimettente - questi ultimi non sono stati «reiterati nella motivazione dei provvedimenti finali».

In ogni caso, quand'anche si ritenesse che i provvedimenti impugnati nel giudizio *a quo* reiterino le ulteriori ragioni di diniego indicate nelle premesse, si tratterebbe «al più» di atti plurimotivati, «essendo il motivo ostativo fondato sulla sussistenza del vincolo paesistico ed archeologico sull'area *de qua* e sull'incondonabilità delle opere di cui è causa [...], idoneo da solo a sorreggere gli atti gravati». Al riguardo, sono richiamate la giurisprudenza di questa Corte, che ha riconosciuto al legislatore regionale la possibilità di dotarsi di una disciplina, in materia di condoni, di maggior rigore rispetto a quella statale (sentenze n. n. 49 del 2006, n. 71 e n. 70 del 2005, e 196 del 2004), e la «costante» giurisprudenza amministrativa, secondo cui la normativa della Regione Lazio, censurata nel presente giudizio, esclude dalla sanatoria anche le opere realizzate prima dell'apposizione del vincolo.

Secondo il rimettente, si dovrebbe quindi fare applicazione del «costante orientamento giurisprudenziale», in base al quale, «[a]llorché sia controversa la legittimità di un provvedimento che si fondi su più ragioni di diritto tra loro indipendenti, l'accertamento dell'inattaccabilità anche di una sola di essa vale a sorreggere il provvedimento stesso, sì che diventano, in sede processuale, inammissibili per carenza di interesse le doglianze fatte valere avverso le restanti ragioni».

L'odierna questione di legittimità costituzionale inerente al vaglio del quarto motivo di ricorso sarebbe dunque rilevante, in quanto l'amministrazione comunale, nel dare rilievo al sopravvenuto vincolo archeologico e paesistico, ha fatto applicazione di tale disposto normativo, come costantemente interpretato dalla giurisprudenza amministrativa sopra richiamata. In particolare, la definizione della questione di legittimità costituzionale sarebbe dirimente poiché il suo accoglimento comporterebbe l'accoglimento del ricorso, mentre, per converso, il suo rigetto comporterebbe il rigetto del ricorso, non potendo giovare ai ricorrenti neppure quanto dedotto nel quarto motivo di gravame in ordine al difetto di motivazione degli atti gravati, per mancata disamina dell'impatto sul paesaggio delle opere *de quibus*.

Sul punto, il rimettente sottolinea come per i condoni edilizi di cui alle leggi n. 47 del 1985 e 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) rilevi la differenza tra vincoli di inedificabilità assoluta (art. 33 della legge n. 47 del 1985), di per sé ostativi alla concessione del permesso di costruire in sanatoria, qualora «siano stati imposti prima della esecuzione delle opere stesse», e vincoli di inedificabilità relativa (art. 32 della legge n. 47 del 1985), in presenza dei quali è possibile il rilascio del condono, previo parere favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo, che devono valutare l'impatto delle opere abusive sul contesto vincolato.

Il giudice *a quo* ricorda, altresì, che, in base alla giurisprudenza del Consiglio di Stato, per i condoni di cui alle leggi n. 47 del 1985 e n. 724 del 1994, «rileva [...] anche il vincolo sopravvenuto, non in senso ostativo, ma nel senso di richiedere comunque la necessità del previo parere dell'autorità preposta alla tutela del vincolo [...] la quale deve pronunciarsi tenendo conto del quadro normativo vigente al momento in cui esercita i propri poteri consultivi» (è richiamata la sentenza del Consiglio di Stato, sezione sesta, 31 ottobre 2013, n. 5274).

Quanto al terzo condono, la cui applicazione da parte della Regione Lazio rileva in particolare in questa sede, l'art. 32, comma 27, lettera *d*), del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, oltre a rinviare a quanto già disposto dai citati artt. 32 e 33 della legge n. 47 del 1985, prevede che le opere abusive non sono comunque suscettibili di sanatoria, qualora «siano state realizzate su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, dei beni ambientali e paesistici, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali qualora istituiti prima della esecuzione di dette opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici».

Il giudice *a quo* precisa, al riguardo, che questa disposizione è interpretata dalla giurisprudenza nel senso che assume rilievo ostativo anche il vincolo di inedificabilità relativa; pertanto, mentre per i condoni previsti dalle leggi n. 47 del 1985 e n. 724 del 1994 il vincolo di inedificabilità opera in senso ostativo soltanto se di carattere assoluto, per il cosiddetto terzo condono, di cui all'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, anche i vincoli che non comportino l'inedificabilità assoluta assumono carattere ostativo alla sanatoria (è citata, tra le altre, anche la sentenza di questa Corte n. 117 del 2015).

Il rimettente richiama, inoltre, la giurisprudenza penale e amministrativa che, in relazione al cosiddetto terzo condono, ha escluso la possibilità della sanatoria qualora il vincolo sia istituito prima dell'esecuzione delle opere abusive.

Nel presente giudizio - rileva il rimettente - viene in rilievo l'art. 3, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Lazio n. 12 del 2004, ovvero una norma regionale recante una previsione ulteriormente limitativa rispetto a quella statale, in quanto preclusiva della condonabilità anche delle opere realizzate prima dell'apposizione del vincolo. Secondo il giudice *a quo*, la giurisprudenza del TAR Lazio, «nel dare rilievo, in conformità peraltro al dato letterale della norma *de qua*, ai



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

1.4.- Quanto alla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, il Collegio rimettente dà conto dell'esistenza di due interpretazioni della disposizione censurata: secondo la prima, «costantemente» seguita dal TAR Lazio, il vincolo sopravvenuto sarebbe ostativo solo in caso di mancanza della conformità urbanistica dell'opera abusiva; in base alla seconda, invece, seguita dal Consiglio di Stato, il vincolo sopravvenuto si porrebbe come ostativo «a prescindere dalla verifica della conformità urbanistica dell'opera abusiva» (è citata la sentenza del Consiglio di Stato, sezione sesta, 14 giugno 2016, n. 2568).

In ogni caso, le parti ricorrenti non avrebbero censurato la mancata verifica da parte dell'amministrazione comunale della conformità o meno dell'opera alla normativa urbanistica (per cui sarebbe irrilevante l'adesione all'una o all'altra interpretazione) e, soprattutto, «entrambe le interpretazioni [...] danno rilievo al vincolo sopravvenuto [...] per cui deve ritenersi che la norma, così come formulata, dia rilevanza a tutti i vincoli sopravvenuti».

1.4.1.- A questo punto, il giudice *a quo*, richiamando la giurisprudenza di questa Corte (sono citate le sentenze n. 54 del 2009, n. 49 del 2006, n. 71 e n. 70 del 2005 e n. 196 del 2004, e l'ordinanza n. 150 del 2009), sottolinea come il legislatore regionale, pur non potendo vanificare i vincoli di cui all'art. 32, comma 27, lettera *d*), del d.l. n. 269 del 2003, «ben può nell'esercizio delle prerogative di cui è attributario [...] introdurre [...] una disciplina di maggior rigore rispetto alla disciplina nazionale». Ciò deve avvenire, però, nel rispetto del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e del principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), principi, questi, che secondo il rimettente non sarebbero rispettati dalla norma regionale censurata.

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

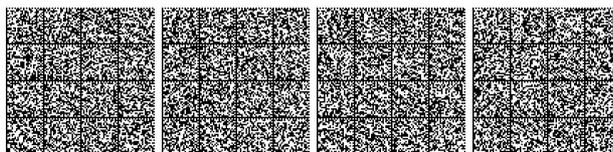
Secondo il giudice *a quo*, il legislatore regionale avrebbe dovuto, al più concedere, dare rilevanza ai «vincoli esistenti al momento della presentazione della domanda medesima, che pertanto cristallizzerebbe lo stato di diritto rilevante ai fini della decisione». Nel senso auspicato dal rimettente si sarebbe mosso il legislatore statale nella disciplina del cosiddetto accertamento di conformità (art. 36 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia»), là dove ha previsto che debba essere valutata la doppia conformità, cioè quella esistente al momento della realizzazione delle opere e quella esistente al momento della presentazione dell'istanza, con la conseguente irrilevanza delle modifiche alla normativa urbanistica intervenute dopo tale momento. In alternativa, il giudice *a quo* sostiene che il legislatore regionale avrebbe potuto dare rilevanza ai vincoli esistenti al momento dell'entrata in vigore della normativa condonistica.

Il Collegio rimettente esclude, inoltre, che la norma censurata possa essere letta in modo conforme a Costituzione, secondo l'interpretazione «in senso additivo» operata dal TAR Lazio e di cui sopra si è dato conto. Siffatta interpretazione si risolverebbe, infatti, «in una vera e propria operazione di ortopedia giuridica».

1.4.2.- Tutto ciò premesso, sarebbe violata la «clausola generale di ragionevolezza», atteso che nessun «legittimo affidamento potrebbero nutrire i richiedenti il condono, nonostante il sopravvenire della normativa condonistica, in ordine all'accogliibilità o meno della domanda di condono, non dipendendo la stessa dalla situazione giuridica esistente al momento dell'entrata in vigore della normativa condonistica, ovvero al momento della presentazione della domanda, ma da quella esistente al momento della sua esitazione».

Di qui la lesione del principio di certezza del diritto, «da ritenersi sotteso alla clausola generale di ragionevolezza di cui al citato art. 3, oltre che al principio di buon andamento della P.A. di cui all'art. 97 della Cost. e alla giustiziabilità degli atti delle P.A. di cui agli artt. 103 e 113 Cost.».

La norma censurata produrrebbe, inoltre, una disparità di trattamento tra più richiedenti la sanatoria, a seconda del momento di esame delle loro domande di condono, «con la conseguenza che gli istanti potrebbero essere penalizzati dalla lunghezza dei tempi per la decisione sulle domande di condono, posto che si assegnerebbe rilevanza a tutti i vincoli sopravvenuti, anche dopo la presentazione della domanda di condono, sino al momento in cui l'amministrazione abbia ad esitare la medesima».



La clausola generale di ragionevolezza, «quale criterio “onnipervasivo della misurazione della legalità e della adeguatezza della scelta politica” ex art. 3 della Costituzione», sarebbe violata «anche avendo riguardo alla gerarchia dei valori costituzionali».

Infatti, pur assurgendo la tutela del paesaggio a principio fondamentale della Costituzione, sovraordinato pertanto al diritto di proprietà privata (art. 42 Cost.), «il giusto temperamento di tali valori costituzionali può essere ragionevolmente assicurato nel dare rilevanza alla situazione esistente al momento dell'entrata in vigore della normativa condonistica ovvero al momento della presentazione dell'istanza di condono, che pertanto dovrebbero cristallizzare la situazione giuridica rilevante ai fini dell'esitazione della domanda».

Secondo il rimettente, tale temperamento sarebbe «tanto più necessario» nel caso di vincolo sopravvenuto all'integrazione delle domande di condono e quando si tratti di immobili destinati ad abitazione principale dei richiedenti, in ragione della funzione sociale della proprietà.

Pertanto, la norma censurata, nel considerare preclusivi tutti i vincoli sopravvenuti - e quindi anche quelli successivi alla presentazione della domanda di condono - sacrificerebbe irragionevolmente gli interessi degli istanti e il loro diritto di proprietà (art. 42 Cost.), alla cui tutela è preposta la normativa condonistica.

Il giudice *a quo* sostiene che tali considerazioni debbano «rimanere ferme» pur a fronte di quella giurisprudenza amministrativa che, in relazione ai condoni *ex lege* n. 47 del 1985 ed *ex lege* n. 724 del 1994, ha ritenuto di dover considerare i vincoli sopravvenuti alla realizzazione delle opere (sia pure ai fini della valutazione della conformità dell'opera rispetto al vincolo), dando rilievo alla situazione esistente al momento dell'esame della domanda di condono e non alla data della sua presentazione.

La norma regionale oggetto dell'odierno giudizio esclude invece in senso assoluto la condonabilità dell'opera, prescindendo dalla disamina del suo impatto sul contesto vincolato e imponendo quindi, anche da questo punto di vista, un irragionevole sacrificio del diritto di proprietà senza il suo giusto e dovuto temperamento con la tutela del paesaggio.

2.- Non si sono costituite in giudizio né la Regione Lazio né le parti del giudizio principale.

#### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 20 dicembre 2019, iscritta al n. 45 del registro ordinanze 2020, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda-*quater*, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Lazio 8 novembre 2004, n. 12 (Disposizioni in materia di definizione di illeciti edilizi), in riferimento agli artt. 3, 42, 97, 103 e 113 della Costituzione.

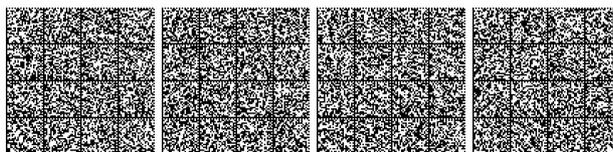
2.- Il TAR Lazio è investito di due ricorsi promossi dai signori M. F. e C. B. (quest'ultimo sia in proprio sia, unitamente a M. B., nella qualità di erede di M. F.) nei confronti del Comune di Monte Compatri, per l'annullamento di due provvedimenti di diniego di altrettante domande di condono edilizio presentate dai ricorrenti. I provvedimenti di diniego, entrambi del 20 febbraio 2009, sono stati notificati il successivo 25 febbraio.

Le istanze di condono erano state presentate sulla base della normativa contenuta nella legge reg. Lazio n. 12 del 2004 (recante, tra l'altro, il censurato art. 3, comma 1, lettera *b*), a sua volta attuativa della disciplina della sanatoria degli abusi edilizi (cosiddetto terzo condono) prevista dall'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326.

I due ricorsi sono stati riuniti dal giudice amministrativo in ragione del fatto che concernono il medesimo edificio e che gli atti di diniego gravati presentano una motivazione coincidente.

Nell'ordinanza di rimessione si espone che: il 7 dicembre 2004 M. F. e C. B. hanno presentato due distinte domande di condono per due immobili (siti al piano primo e al piano terra del medesimo fabbricato) di cui sono proprietari; il 25 ottobre 2005 le domande sono state integrate con la produzione del certificato di idoneità sismica; il 9 gennaio e il 23 maggio 2006, rispettivamente, M. F. e C. B. hanno prodotto le ricevute di pagamento della terza rata degli oneri concessori.

Nelle more della definizione delle due istanze di condono è intervenuta la deliberazione della Giunta della Regione Lazio 25 luglio 2007, n. 556, recante «Adozione del Piano Territoriale Paesistico Regionale, ai sensi degli articoli 21, 22 e 23 della legge regionale 6 luglio 1998, n. 24 (recante “Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico”», ed in ottemperanza agli articoli 135, 143, e 156 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 successive modificazioni in coerenza con quanto indicato nell'art. 36-*quater*, comma 1-*quater*, della legge regionale 24/1998», come modificata e integrata dalla deliberazione della Giunta della Regione Lazio 21 dicembre 2007, n. 1025, «Modificazione, integrazione e rettifica della deliberazione Giunta regionale n. 556 del 25 luglio 2007 inerente: Adozione del Piano Territoriale Paesistico Regionale, ai sensi degli articoli 21, 22 e 23 della legge regionale 6 luglio 1998, n. 24 (recante «Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico»), ed in ottemperanza agli articoli 135, 143 e 156 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 successive modificazioni in coerenza con quanto indicato nell'art. 36-*quater*, comma 1-*quater*, della legge regionale 24/1998». Le due delibere della Giunta (n. 556 e n. 1025 del 2007) sono state pubblicate nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 6, Supplemento ordinario n. 14, del 14 febbraio 2008.

A partire da questa data e in attesa della definitiva approvazione del PTPR da parte del Consiglio regionale sono operative le misure di salvaguardia e quindi «non sono consentiti, sugli immobili e nelle aree di cui all'articolo 134 del D.Lgs. 42/2004 e successive modifiche, interventi che siano in contrasto con le prescrizioni di tutela previste nel PTPR adottato» (art. 23-*bis* della legge della Regione Lazio 6 luglio 1998, n. 24 «Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico»).

Con specifico riguardo alla vicenda che ha dato vita all'odierna questione di legittimità costituzionale, il giudice *a quo* precisa che, ai sensi dell'art. 41 delle sopravvenute norme del piano territoriale paesistico (PTPR), adottato con le citate delibere della Giunta della Regione Lazio, la zona in cui ricadono le unità immobiliari, per cui è causa, è «di interesse archeologico».

Il Comune di Monte Compatri, sul cui territorio insistono gli immobili in questione, dopo aver notificato ai ricorrenti il preavviso di diniego delle istanze di sanatoria edilizia, ha adottato i due provvedimenti impugnati nel giudizio *a quo*. Il rimettente riferisce che gli atti di diniego sono fondati «essenzialmente» sull'incondonabilità delle opere, prevista dal censurato art. 3, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Lazio n. 12 del 2004. Di qui la rilevanza delle questioni sollevate.

In pendenza del giudizio dinanzi al TAR (promosso nel 2009 e giunto in discussione solo all'udienza del 20 settembre 2019), il Consiglio regionale del Lazio ha approvato il PTPR con la deliberazione 2 agosto 2019, n. 5, pubblicata nel Bollettino Ufficiale n. 13 del 13 febbraio 2020. Quest'ultima delibera è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso per conflitto di attribuzione dinanzi a questa Corte e il relativo giudizio è stato deciso nel senso dell'accoglimento con la sentenza n. 240 del 2020, con la quale è stata annullata la deliberazione n. 5 del 2019.

A questo punto è ripartito l'*iter* per l'approvazione del PTPR, che è giunto a termine con la deliberazione del Consiglio regionale 21 aprile 2021, n. 5, pubblicata nel Bollettino Ufficiale n. 56, Supplemento n. 2, del 10 giugno 2021.

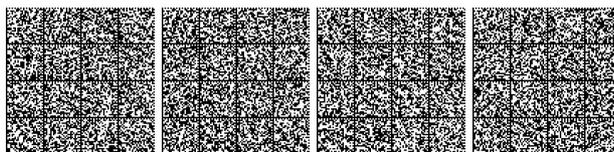
Ricostruiti così anche gli eventi successivi al promovimento dell'odierna questione di costituzionalità, occorre rilevare come gli stessi non incidano sulla sua definizione, essendo il giudice *a quo* chiamato a decidere sulla legittimità dei provvedimenti di diniego in base al quadro giuridico operante al tempo in cui gli stessi sono stati adottati.

3.- Esclusa la possibilità di interpretare la disposizione censurata in modo conforme a Costituzione, il TAR Lazio ritiene che la norma regionale *de qua* sia costituzionalmente illegittima nella parte in cui non consente il condono delle opere abusive realizzate «anche prima dell'apposizione [di un] vincolo [...] impost[o] sulla base di leggi statali e regionali a tutela dei monumenti naturali, dei siti di importanza comunitaria e delle zone a protezione speciale, non ricadenti all'interno dei piani urbanistici attuativi vigenti, nonché a tutela dei parchi e delle aree naturali protette nazionali, regionali e provinciali».

In particolare, tale previsione sarebbe lesiva del principio di certezza del diritto, «da ritenersi sotteso alla clausola generale di ragionevolezza di cui al citato art. 3, oltre che al principio di buon andamento della P.A. di cui all'art. 97 della Cost. e alla giustiziabilità degli atti delle P.A. di cui agli artt. 103 e 113 Cost.». Inoltre, nel considerare preclusivi tutti i vincoli sopravvenuti - e quindi anche quelli successivi alla presentazione della domanda di condono - la norma censurata sacrificerebbe irragionevolmente gli interessi degli istanti e il loro diritto di proprietà (art. 42 Cost.), alla cui tutela sarebbe preposta la normativa condonistica.

4.- Preliminarmente, questa Corte è chiamata a verificare la rilevanza delle questioni sollevate dal TAR Lazio. Più precisamente, quest'ultimo afferma che i due provvedimenti di diniego delle (due) domande di sanatoria si fondano «essenzialmente» sulla non condonabilità delle opere per cui è causa, prevista dalla norma censurata. Il rimettente aggiunge che quest'ultima costituisce il «motivo assorbente degli impugnati provvedimenti di diniego di condono» e che è quindi preliminarmente necessario risolvere il dubbio della sua legittimità costituzionale.

L'affermazione risulta sufficiente a far apparire non implausibile la motivazione, in linea con l'indirizzo costante di questa Corte, che, nel delibere l'ammissibilità della questione, «effettua in ordine alla rilevanza solo un controllo "esterno"» (sentenza n. 32 del 2021; nello stesso senso, sentenze n. 59 e n. 15 del 2021).



5.- Sempre in via preliminare, deve essere rilevata l'assoluta carenza di motivazione delle censure formulate in riferimento agli artt. 103 e 113 Cost. Il rimettente si limita, infatti, a richiamare il principio di giustiziabilità degli atti della pubblica amministrazione senza offrire altre indicazioni sulle ragioni della lamentata lesione.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, l'insufficiente motivazione in punto di non manifesta infondatezza determina l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale (tra le più recenti, sentenze n. 114, n. 87 e n. 39 del 2021).

6.- Le altre ragioni di censura possono essere invece esaminate congiuntamente, sia perché il giudice *a quo* svolge in modo unitario le argomentazioni relative alla presunta violazione degli artt. 3 e 97 Cost., sia perché, quanto alla lamentata lesione del diritto di proprietà riconosciuto dall'art. 42 Cost., il rimettente si duole della sua irragionevole compressione, finendo quindi per far rifluire anche questo motivo nella prima ragione di censura, riguardante - appunto - l'irragionevolezza della norma regionale in esame.

7.- Quanto alla praticabilità di un'interpretazione conforme a Costituzione, il giudice *a quo* dà conto dell'esistenza di due interpretazioni della disposizione censurata, la cui differenza non sarebbe però rilevante nel presente giudizio: secondo la prima, «costantemente» seguita dal TAR Lazio, il vincolo sopravvenuto sarebbe ostativo solo in caso di mancanza della conformità urbanistica dell'opera abusiva; in base alla seconda, invece, seguita dal Consiglio di Stato, il vincolo sopravvenuto si porrebbe come ostativo «a prescindere dalla verifica della conformità urbanistica dell'opera abusiva».

Il rimettente aggiunge inoltre, per un verso, che le parti ricorrenti non avrebbero censurato la mancata verifica da parte dell'amministrazione comunale della conformità o meno dell'opera alla normativa urbanistica (per cui sarebbe irrilevante l'adesione all'una o all'altra interpretazione) e, per altro verso e soprattutto, che «entrambe le interpretazioni [...] danno rilievo al vincolo sopravvenuto». Di qui, la rilevanza comunque di tutti i vincoli sopravvenuti.

Le argomentazioni svolte sul punto nell'ordinanza di rimessione risultano, in effetti, persuasive. E del resto, il chiaro tenore letterale della previsione censurata non consente di pervenire a esiti interpretativi diversi da quelli cui è pervenuto il TAR Lazio, sulla scia peraltro di una cospicua giurisprudenza dello stesso giudice amministrativo puntualmente richiamata dal rimettente.

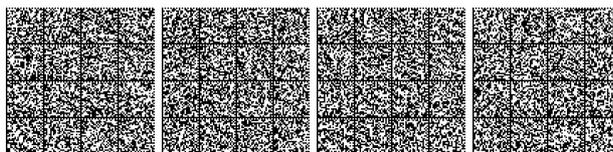
8.- Prima di affrontare il merito delle censure prospettate in riferimento agli artt. 3, 42 e 97 Cost., devono essere ricordati gli approdi cui questa Corte è pervenuta a proposito del cosiddetto terzo condono edilizio, previsto dall'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, come convertito.

Analogamente a quanto avvenuto per il cosiddetto secondo condono (previsto dall'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica»), il legislatore ha costruito la disciplina di questa terza sanatoria facendo perno sulla normativa del primo condono, contenuta negli artt. 31 e seguenti della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive), e in particolare nei suoi artt. 32 e 33 (la cui disciplina è espressamente fatta salva dall'art. 32, comma 27, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito).

Questa Corte è stata chiamata, sin da subito, a giudicare della legittimità costituzionale della normativa condonistica del 2003, a seguito della proposizione di numerosi ricorsi promossi dalle regioni in via d'azione. Si è pertanto formata una cospicua giurisprudenza che, sulla scia della prima di queste decisioni (sentenza n. 196 del 2004), ha progressivamente definito le caratteristiche del cosiddetto terzo condono e ha delimitato la sfera di competenza delle regioni su tale oggetto, in ampia misura rientrante nella materia del «governo del territorio».

A proposito della sanatoria straordinaria prevista dal d.l. n. 269 del 2003, come convertito, merita di essere ricordato come questa Corte abbia più volte sottolineato il suo «carattere temporaneo ed eccezionale rispetto all'istituto a carattere generale e permanente del "permesso di costruire in sanatoria", disciplinato dagli artt. 36 e 45 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), [e il fatto di essere] ancorato a presupposti in parte diversi e comunque sottoposto a condizioni assai più restrittive» (sentenza n. 196 del 2004, punto 17 del Considerato in diritto). Più in generale, questa Corte ha definito il condono come un istituto «a carattere contingente e del tutto eccezionale» (in tale senso, ad esempio, sentenze n. 427 del 1995 e n. 416 del 1995), ammissibile solo «negli stretti limiti consentiti dal sistema costituzionale» (sentenza n. 369 del 1988), dovendo in altre parole «trovare giustificazione in un principio di ragionevolezza» (sentenza n. 427 del 1995)» (sentenza n. 196 del 2004, punto 24 del Considerato in diritto).

È stato altresì ribadito che il fondamento giustificativo di questa legislazione va individuato nella «necessità di «chiudere un passato illegale» in attesa di poter infine giungere ad una repressione efficace dell'abusivismo edilizio, pur se non sono state estranee a simili legislazioni anche «ragioni contingenti e straordinarie di natura finanziaria» (cfr., tra le altre, sentenze n. 256 del 1996, n. 427 del 1995 e n. 369 del 1988, nonché ordinanza n. 174 del 2002)» (sentenza n. 196 del 2004, punto 24 del Considerato in diritto).



Quanto alle caratteristiche del terzo condono, questa Corte ha precisato che esso «si ricollega sotto molteplici aspetti ai precedenti condoni edilizi che si sono succeduti dall'inizio degli anni ottanta: ciò è reso del tutto palese dai molteplici [richiami] contenuti nell'art. 32 alle norme concernenti i precedenti condoni, ma soprattutto dal comma 25 dell'art. 32, il quale espressamente rinvia alle disposizioni dei “capi IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni e integrazioni, come ulteriormente modificate dall'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, e successive modificazioni e integrazioni”, disponendo che tale normativa, come ulteriormente modificata dal medesimo art. 32, si applica “alle opere abusive” cui la nuova legislazione appunto si riferisce»; determinando in particolare, il rinvio alle disposizioni relative ai precedenti condoni, «una esplicita saldatura fra il nuovo condono ed il testo risultante dai due precedenti condoni edilizi di tipo straordinario, cui si apportano solo alcune limitate innovazioni» (sentenza n. 196 del 2004, punto 17 del Considerato in diritto).

Sull'ambito oggettivo di applicazione del terzo condono (che era stato già definito nella sentenza n. 196 del 2004), questa Corte ha confermato che costituiscono vincoli preclusivi della sanatoria anche quelli che non comportano l'inedificabilità assoluta (ordinanza n. 150 del 2009). In particolare, ha precisato che «[i]l richiamo alla precedente distinzione tra inedificabilità relativa ed assoluta contenuta negli artt. 32 e 33 della legge n. 47 del 1985 viene effettuato al solo fine di coordinare la vecchia disciplina della sanatoria con quella sopravvenuta, mentre non risulta dirimente nella definizione dell'ambito oggettivo del condono del 2003 che viene in discussione in questa sede»; aggiungendo, poi, che «il condono di cui al d.l. n. 269 del 2003 è caratterizzato da un ambito oggettivo più circoscritto rispetto a quello del 1985, per effetto dei limiti ulteriori contemplati dal precitato comma 27, i quali “si aggiungono a quanto previsto negli artt. 32 e 33 della legge n. 47 del 1985” (sentenza n. 196 del 2004) e non sono racchiusi nell'area dell'inedificabilità assoluta (ordinanza n. 150 del 2009)» (sentenza n. 225 del 2012).

Tali considerazioni sono state riprese nella giurisprudenza successiva (tra le tante, sentenze n. 77 del 2021, n. 70 del 2020, n. 208 del 2019, n. 68 del 2018, n. 73 del 2017, n. 233 e n. 117 del 2015), con la precisazione che «il ruolo del legislatore regionale, “specificativo - all'interno delle scelte riservate al legislatore nazionale - delle norme in tema di condono, contribuisce senza dubbio a rafforzare la più attenta e specifica considerazione di quegli interessi pubblici, come la tutela dell'ambiente e del paesaggio, che sono - per loro natura - i più esposti a rischio di compromissione da parte delle legislazioni sui condoni edilizi” (sentenza n. 49 del 2006)» (sentenza n. 208 del 2019).

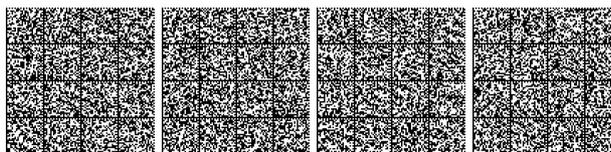
Dalla giurisprudenza costituzionale esaminata emerge: per un verso, il carattere sicuramente più restrittivo del terzo condono rispetto ai precedenti, in ragione dell'effetto ostativo alla sanatoria anche dei vincoli che comportano inedificabilità relativa; per altro verso, il significativo ruolo riconosciuto al legislatore regionale, al quale - ferma restando la preclusione all'ampliamento degli spazi applicativi del condono - è assegnato il delicato compito di «rafforzare la più attenta e specifica considerazione di [...] interessi pubblici, come la tutela dell'ambiente e del paesaggio» (sentenza n. 208 del 2019).

9.- In questo quadro si colloca la scelta del legislatore regionale del Lazio, il quale, prevedendo che anche il vincolo sopravvenuto determini la non condonabilità dell'opera abusiva (art. 3, comma 1, lettera b, legge reg. Lazio n. 12 del 2004), ha adottato un regime certamente più restrittivo di quello previsto dalla normativa statale. Quest'ultima non dispone, infatti, la non condonabilità in caso di vincolo sopravvenuto. In particolare, da una parte, l'art. 32 della legge n. 47 del 1985, nel testo oggi vigente, prevede, per le opere costruite su aree sottoposte a vincolo, che «il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria [...] è subordinato al parere favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo stesso» (comma 1); e che «le opere insistenti su aree vincolate dopo la loro esecuzione» «[s]ono suscettibili di sanatoria» in presenza di determinate condizioni, indicate nel comma 2 del medesimo art. 32.

Dall'altra parte, l'art. 33 della legge n. 47 del 1985, nel testo oggi vigente, stabilisce che «non sono suscettibili di sanatoria» le opere che siano in contrasto con vincoli posti «a tutela di interessi storici, artistici, architettonici, archeologici, paesistici, ambientali, idrogeologici», «qualora questi comportino inedificabilità e siano stati imposti prima della esecuzione delle opere stesse».

A sua volta, la stessa normativa relativa al terzo condono prevede, all'art. 32, comma 27, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, che «le opere abusive non sono comunque suscettibili di sanatoria, qualora: [...] d) siano state realizzate su immobili soggetti a vincoli [...] qualora istituiti prima della esecuzione di dette opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici».

Il legislatore regionale del Lazio, assegnando ai vincoli sopravvenuti l'effetto di rendere non condonabile l'opera abusiva, ha introdotto dunque una condizione ostativa ulteriore rispetto a quelle previste dalla normativa statale susseguitasi nel tempo. Scelta, questa, in sé non censurata dal rimettente, che - evidentemente sulla scorta della giurisprudenza di questa Corte sopra richiamata - non lamenta la violazione del riparto di competenze legislative tra Stato e regioni in materia di governo del territorio, riconoscendo che il legislatore regionale può adottare una disciplina più rigorosa e restringere così l'ambito applicativo del condono.



Pur sottolineando tale aspetto e del pari riconoscendo che i richiedenti la sanatoria non possono nutrire «alcun legittimo affidamento», il giudice *a quo* ritiene nondimeno che la norma censurata oltrepassi il limite costituito dal principio di certezza del diritto, «da ritenersi sotteso alla clausola generale di ragionevolezza [...], oltre che al principio di buon andamento della P.A.», e al tempo stesso comprime irragionevolmente il diritto di proprietà degli istanti il condono.

10.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *b*), legge reg. Lazio n. 12 del 2004, sollevate in riferimento agli artt. 3, 42 e 97 Cost., non sono fondate.

10.1.- In primo luogo, questa Corte non può che ribadire quanto già affermato nelle pronunce richiamate sopra: l'insistente ricorso ad aggettivi come «eccezionale», «straordinario», «temporaneo» e «contingente», utilizzati per descrivere la normativa sui condoni edilizi, esprime la peculiare *ratio* di queste misure, da considerare come assolutamente extra ordinem e destinate a operare una tantum in vista di un definitivo superamento di situazioni di abuso. Per queste stesse ragioni, il legislatore regionale non può «ampliare i limiti applicativi della sanatoria», né «allargare l'area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato» (sentenze n. 73 del 2017, n. 233 e n. 117 del 2015, n. 290 del 2009). Al legislatore regionale compete «l'articolazione e la specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale» (sentenze n. 77 del 2021, n. 73 del 2017 e n. 233 del 2015), e, in questo contesto, gli spetta il compito di farsi garante dei valori paesaggistico-ambientali e - per quel che rileva nel caso di specie - archeologici, che rischierebbero di essere ulteriormente compromessi da un ampliamento del regime condonistico. L'intervento regionale può essere diretto solo a introdurre una disciplina più restrittiva di quella statale, nell'esercizio delle competenze in materia di «governo del territorio», e quindi anche a proteggere meglio gli anzidetti valori.

Nell'odierno giudizio si tratta di verificare se il maggiore livello di rigore imposto dalla disposizione regionale censurata sia irragionevole. Secondo il giudice *a quo*, infatti, sarebbe violato il principio di certezza del diritto nel quale dovrebbero poter confidare anche i proprietari di opere abusive che hanno presentato domanda di sanatoria. Benché per essi non si possa configurare un vero e proprio legittimo affidamento, i proprietari subirebbero in particolare una lesione, perché l'eventuale accoglimento dell'istanza dipenderebbe dai tempi impiegati dall'amministrazione comunale chiamata a valutarla, con la conseguenza che, in caso di eccessivi ritardi e qualora sopravvenissero vincoli ostativi al condono, il privato subirebbe un vulnus al diritto di proprietà; ciò inciderebbe, inoltre, sul principio di buon andamento delle pubbliche amministrazioni che sarebbe sottoposto a una grave torsione.

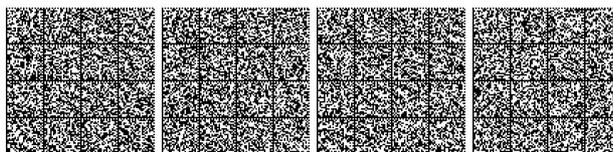
10.2.- Il tema in esame investe, a ben vedere, la questione - sulla quale si è ampiamente soffermata anche la giurisprudenza amministrativa - del momento in cui deve essere valutata l'operatività di un vincolo paesaggistico, archeologico, ambientale, idrogeologico eccetera, limitativo delle facoltà edificatorie di un'area; questione per la quale si possono immaginare in astratto tre soluzioni: il momento in cui l'opera è realizzata, quello in cui è presentata la domanda di condono e quello in cui quest'ultima è esaminata dall'amministrazione.

Sotto il vigore della sola legge n. 47 del 1985 e nell'incertezza derivante da un quadro normativo (art. 32) che non prevedeva espressamente che il vincolo dovesse essere anteriore all'esecuzione delle opere abusive, i giudici amministrativi hanno offerto - limitatamente alla richiesta di parere favorevole dell'autorità preposta alla tutela del vincolo - una articolata gamma di soluzioni al problema del rilievo dei vincoli sopravvenuti (per un quadro di sintesi, Consiglio di Stato, adunanza plenaria, decisione 22 luglio 1999, n. 20).

Rispetto a queste diverse ipotesi interpretative, la citata decisione dell'Adunanza plenaria ha affermato che, «in mancanza di indicazioni univoche desumibili dal dato normativo», la questione deve essere risolta privilegiando la normativa «vigente al tempo in cui la funzione si esplica (*tempus regit actum*)», essendo la più idonea alla «cura del pubblico interesse, in che si concreta la pubblica funzione».

Ha poi aggiunto che, «[q]uanto alla preoccupazione che siffatta soluzione esporrebbe il singolo caso, in violazione del principio di certezza del diritto e di non disparità di trattamento, alla variabile alea dei tempi di decisione sull'istanza, [...] l'ordinamento appresta idonei strumenti di sollecitazione e, se del caso, di sostituzione dell'Amministrazione inerte» (sempre, Cons. Stato, adunanza plenaria, decisione n. 20 del 1999; nella stessa direzione, tra le tante, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 22 agosto 2003, n. 4765, e 31 ottobre 2013, n. 5274).

La normativa concernente il terzo condono (art. 32, comma 27, lettera *d*, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito), qui segnatamente in esame, pur facendo salve le previsioni degli artt. 32 e 33 della legge n. 47 del 1985, presenta «un ambito oggettivo più circoscritto» rispetto a quello di quest'ultima legge. Mentre, infatti, in base alla normativa del 1985 l'efficacia ostativa al rilascio del condono dei vincoli in esame era collegata al parere negativo dell'autorità preposta alla loro tutela, la disciplina del 2003 prevede che - come detto in precedenza - essi precludano senz'altro la sanatoria, al pari di quelli che comportano l'inedificabilità assoluta (in questo senso, tra le tante, sentenze n. 117 del 2015, n. 225 del 2012, n. 54 del 2009 e n. 196 del 2004, e ordinanza n. 150 del 2009).



La richiamata normativa del 2003 aggiunge che i vincoli aventi carattere ostativo alla sanatoria sono quelli «istituiti prima della esecuzione [delle] opere [abusive]» (sull'interpretazione di questa normativa, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 5 agosto 2020, n. 4933, e sezione seconda, 13 novembre 2020, n. 7014).

A sua volta, la normativa regionale del Lazio distingue tra «[o]pere abusive suscettibili di sanatoria» (art. 2 della legge reg. Lazio n. 12 del 2004) e «[c]ause ostative alla sanatoria edilizia» (art. 3 della stessa legge), annoverando, tra queste ultime, anche la successiva apposizione del vincolo (art. 3, comma 1, lettera *b*), senza che in via interpretativa tale non condonabilità possa ritenersi superabile (in tal senso, tra le tante, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 14 giugno 2016, n. 2568, 11 aprile 2017, n. 1697, 9 settembre 2019, n. 6109; TAR Lazio, Roma, sezione seconda-bis, sentenze 8 gennaio 2007, n. 52, sezione prima-quater, 3 novembre 2009, n. 10774, sezione seconda-bis, 4 marzo 2015, n. 3713, sezione seconda-bis, 21 gennaio 2019, n. 795, sezione seconda-bis, 2 dicembre 2019, n. 13758, sezione seconda-bis, 7 gennaio 2020, n. 90, sezione seconda-bis, 2 marzo 2020, n. 2660, sezione seconda-bis, 12 maggio 2020, n. 4982, sezione seconda-bis, 1° luglio 2020, n. 7487; TAR Lazio, Latina, sezione prima, sentenze 8 gennaio 2015, n. 2, 15 gennaio 2015, n. 44, 26 gennaio 2015, n. 90, 12 novembre 2019, n. 668).

10.3.- Le conclusioni della richiamata giurisprudenza amministrativa meritano di essere condivise e da esse possono trarsi alcune considerazioni rilevanti anche nel presente giudizio.

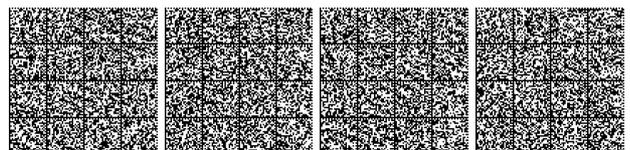
Innanzitutto, la lamentata violazione del principio di certezza del diritto e di parità di trattamento, in ragione della diversa tempistica nella decisione delle domande di condono da parte delle amministrazioni competenti, non costituisce di per sé un valido motivo per escludere la conformità a Costituzione della norma censurata. Come già ricordato anche dalla citata decisione dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, l'ordinamento appresta strumenti di sollecitazione e, se del caso, di sostituzione dell'amministrazione inerte, idonei in particolare a tutelare il cittadino contro ritardi ingiustificati o addirittura strumentali. Ai rimedi di carattere procedimentale si aggiungono quelli di carattere sostanziale diretti a far valere la responsabilità dell'amministrazione per l'intempestività della sua azione.

Si deve poi osservare che, mentre l'art. 32 della legge n. 47 del 1985, per l'incertezza del suo dato letterale, richiedeva uno sforzo interpretativo di cui si sono fatti carico i giudici amministrativi, il tenore del censurato art. 3, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Lazio n. 12 del 2004 è chiaro nell'escludere dalla sanatoria le opere abusive realizzate «anche prima della apposizione del vincolo». Il dato non è irrilevante nella valutazione della ragionevolezza complessiva della soluzione adottata con la disposizione censurata. Esso infatti - anche al di là della generale impossibilità di riconoscere, di per sé, un legittimo affidamento in capo a chi versi, non incolpevolmente, in una situazione antigiusdica, qual è quella della realizzazione di un'opera edilizia abusiva (tra le tante, Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 17 ottobre 2017, n. 9) - esclude la configurabilità di un qualsivoglia affidamento del proprietario che, già nel momento in cui ha presentato la domanda di condono, era a conoscenza del quadro normativo regionale e quindi dell'alea connessa all'eventualità di una possibile successiva apposizione di un vincolo sull'area di insistenza dell'opera abusiva.

Conferma della correttezza di tale conclusione si ricava, del resto, indirettamente dalla stessa normativa regionale nella quale è contenuta la disposizione censurata. Il legislatore regionale, infatti - evidentemente consapevole del fatto che le condizioni più restrittive introdotte avrebbero potuto pregiudicare chi avesse già presentato la domanda di condono riponendo affidamento nel diverso regime stabilito dalla legge statale - ha espressamente previsto la possibilità, per chi avesse proposto l'istanza prima dell'entrata in vigore della legge regionale, di rinunciarvi, inviando al comune apposito atto entro il 30 novembre 2004 (art. 10, comma 3). Con una previsione, dunque, che per un verso esprime la preoccupazione dello stesso legislatore regionale di rispettare, nei limiti detti, aspettative già insorte, ma al tempo stesso implicitamente sottolinea che chi intende invece presentare la sua domanda successivamente all'entrata in vigore della nuova disciplina si accolla consapevolmente il rischio di vederla valutata anche alla luce di vincoli ad essa eventualmente sopraggiunti.

In conclusione, introducendo un regime più rigoroso di quello disegnato dalla normativa statale, il legislatore regionale del Lazio non ha oltrepassato il limite costituito dal principio di ragionevolezza. Per un verso, infatti, la possibile sopravvenienza di vincoli ostativi alla concessione del condono risulta espressamente prevista dalla disposizione censurata, ciò che ne esclude la lamentata assoluta imprevedibilità. Per altro verso, il regime più restrittivo introdotto dalla legge regionale ha come obiettivo la tutela di valori che presentano precipuo rilievo costituzionale, quali quelli paesaggistici, ambientali, idrogeologici e archeologici, sicché non è irragionevole che il legislatore regionale, nel bilanciare gli interessi in gioco, abbia scelto di proteggerli maggiormente, restringendo l'ambito applicativo del condono statale, sempre restando nel limite delle sue attribuzioni.

Per le ragioni anzidette le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 3, 42 e 97 Cost. non possono essere accolte.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lazio 8 novembre 2004, n. 12 (Disposizioni in materia di definizione di illeciti edilizi), sollevata, in riferimento agli artt. 103 e 113 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione second-quater, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b), della legge reg. Lazio n. 12 del 2004, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 42 e 97 Cost., dal TAR Lazio, sezione second-quater, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*Daria de PRETIS, *Redattrice*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 30 luglio 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_210181

N. 182

*Sentenza 7 - 30 luglio 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Condanna in primo grado, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato a favore della parte civile - Successiva estinzione del reato per prescrizione - Previsione che il giudice di appello decida sull'impugnazione ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli effetti civili - Denunciata lesione del diritto alla presunzione di innocenza, come declinato dalla giurisprudenza della Corte EDU e affermato dal diritto dell'Unione europea - Non fondatezza delle questioni.**

- Codice di procedura penale, art. 578.
- Costituzione, artt. 11 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, paragrafo 2; Direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016, artt. 3 e 4; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 48.



## 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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 578 del codice di procedura penale promossi dalla Corte d'appello di Lecce con due ordinanze del 6 novembre e dell'11 dicembre 2020, iscritte, rispettivamente, ai numeri 14 e 29, del registro ordinanze 2021 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 7 e 10, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione di P.P. N., A. B. e V. C., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 7 luglio 2021 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi gli avvocati Antonio Bolognese per P.P. N., in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021, Ladislao Massari per A. B. e V. C., e l'avvocato dello Stato Maurizio Greco per il Presidente del Consiglio dei ministri;

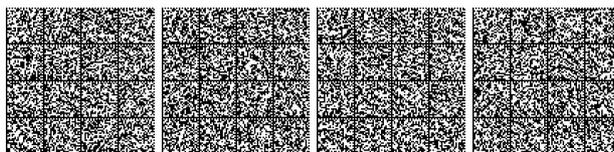
deliberato nella camera di consiglio del 7 luglio 2021.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con due ordinanze del 6 novembre 2020 (r.o. n. 14 del 2021) e dell'11 dicembre 2020 (r.o. n. 29 del 2021), la Corte d'appello di Lecce ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 578 del codice di procedura penale, per contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6, paragrafo 2, 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, nonché per contrasto con lo stesso art. 117, primo comma, e con l'art. 11 Cost., in relazione agli artt. 3 e 4 della direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali, e all'art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, «nella parte in cui stabilisce che, quando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato, a favore della parte civile, il giudice di appello, nel dichiarare estinto il reato per prescrizione, decide sull'impugnazione ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli effetti civili».

Il rimettente sospetta che la denunciata previsione normativa violi il diritto alla presunzione di innocenza, garantito dalla norma convenzionale (come interpretata nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo) e da quelle dell'ordinamento dell'Unione europea assunte a parametri interposti, in quanto imporrebbe al giudice dell'impugnazione di formulare, sia pure in via incidentale ed al solo fine di provvedere sulla domanda risarcitoria, un nuovo giudizio sulla responsabilità penale dell'imputato, sebbene questa sia stata esclusa in ragione della declaratoria di estinzione del reato.

Le due ordinanze, di contenuto sostanzialmente sovrapponibile, sono state emesse nell'ambito di due distinti processi penali che si stanno celebrando, in grado di appello, dinanzi al giudice *a quo*, a seguito di impugnazione proposta dagli imputati, condannati in primo grado sia alle sanzioni penali per i reati loro rispettivamente contestati sia, conseguentemente, al risarcimento del danno in favore delle parti civili costituite.



Nell'ordinanza del 6 novembre 2020, relativa al primo processo, il rimettente espone che l'unico imputato, P.P. N., all'esito del primo grado di giudizio, è stato riconosciuto colpevole dell'ascritto reato di calunnia ed è stato condannato alla pena di due anni di reclusione, nonché a risarcire alla persona offesa, costituita parte civile, un danno liquidato in euro 10.000.

Invece, nell'ordinanza dell'11 dicembre 2020, relativa al secondo processo, si riferisce che più imputati (tra cui A. B. e V. C.) sono stati riconosciuti colpevoli del delitto di associazione per delinquere finalizzata alla commissione di reati contro il patrimonio, oltre che di una serie di truffe, e sono stati condannati alla pena della reclusione diversamente commisurata per ciascuno di essi, nonché, in solido, a risarcire il danno cagionato alle persone offese dai reati-fine, da liquidarsi in separata sede, con provvisori di diversa misura.

In entrambi i processi, peraltro, nelle more dell'impugnazione sarebbe maturata la prescrizione dei reati in relazione ai quali è stata emessa la condanna risarcitoria in favore delle parti civili.

Precisamente, nel primo processo, il reato di calunnia, per cui vi era stata condanna in primo grado, si sarebbe prescritto antecedentemente alla data del 25 ottobre 2019, fissata per la celebrazione della prima udienza del giudizio di appello, poi rinviata al 6 novembre 2020 per l'adesione del difensore all'astensione dalle udienze proclamata dal competente organismo forense. Nel secondo processo, invece, la causa estintiva per tutti i reati-fine (in relazione ai quali era stata emessa la condanna risarcitoria in primo grado) sarebbe maturata a far data dal mese di ottobre 2020, dopo che la prima udienza d'appello, originariamente fissata al 18 marzo 2020, era stata rinviata al successivo 21 ottobre 2020, ai sensi dell'art. 83, commi 1, 2 e 3, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, pur tenendo conto della sospensione della prescrizione nel periodo 9 marzo-11 maggio 2020, prevista dal comma 4 dello stesso articolo; nelle more dell'ulteriore rinvio dell'udienza del 21 ottobre 2020 all'11 dicembre 2020 (reso necessario dalla situazione di incompatibilità alla trattazione di uno dei membri del collegio giudicante) si sarebbe parzialmente prescritto anche il reato associativo, restando in vita solo l'imputazione relativa ai promotori ed organizzatori del sodalizio criminoso.

1.1.- Si sarebbero, dunque, integrati in entrambi i processi i presupposti per l'applicabilità dell'art. 578 cod. proc. pen., che impone al giudice di appello, nel dichiarare il non doversi procedere per estinzione del reato a causa della prescrizione sopravvenuta alla sentenza di condanna di primo grado, di provvedere comunque sul gravame ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza impugnata che concernono gli interessi civili.

La rilevanza della questione sarebbe assicurata dalla circostanza che, in applicazione della disposizione sospettata di illegittimità costituzionale, una volta dichiarata la prescrizione dei reati, la Corte di appello non potrebbe procedere alla conferma delle condanne risarcitorie sul mero rilievo dell'assenza di prova dell'innocenza degli imputati, ostando a tale possibilità il principio, consolidato nella giurisprudenza della Corte di cassazione, secondo il quale, all'esito del giudizio, il proscioglimento nel merito, in caso di insufficienza o contraddittorietà della prova, non prevale rispetto alla dichiarazione immediata di una causa di non punibilità, salvo che, in sede di appello, sopravvenuta una causa estintiva del reato, il giudice sia chiamato a valutare, per la presenza della parte civile, il compendio probatorio ai fini delle statuizioni civili. In ragione di questo principio, dunque, la conferma delle condanne risarcitorie potrebbe seguire solo ad un compiuto esame nel merito dei motivi di gravame (tutti incentrati sull'assenza di penale responsabilità in capo agli imputati), in mancanza del quale la sentenza di appello sarebbe viziata da omessa o insufficiente motivazione e soggetta, in ipotesi di ricorso per cassazione, ad annullamento con rinvio.

1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza della sollevata questione di legittimità costituzionale, osserva al riguardo il giudice *a quo* che il necessario esame dei motivi di impugnazione, comportando una rivalutazione del compendio probatorio, non potrebbe che tradursi in un nuovo apprezzamento, sia pure «*incidenter tantum*», della colpevolezza dell'imputato.

In tal senso, del resto, si porrebbe l'orientamento del giudice della nomofilachia (vengono citate: Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 28 maggio-15 settembre 2009, n. 35490; sezione sesta penale, sentenza 20 marzo-8 aprile 2013, n. 16155; sezioni unite penali, sentenza 18 luglio-27 settembre 2013, n. 40109; sezione quinta penale, sentenza 7 ottobre 2014-27 gennaio 2015, n. 3869; sezione seconda penale, sentenza 18 luglio-17 settembre 2014, n. 38049), il quale interpreta il disposto dell'art. 578 cod. proc. pen. nel senso di ritenere necessaria, in funzione della conferma delle statuizioni civili contenute nella pronuncia di primo grado da parte del giudice di appello che pure abbia riscontrato l'esistenza di una causa estintiva del reato, l'incidentale riaffermazione della responsabilità penale dell'imputato, pena l'annullamento con rinvio della sentenza.

Tale indirizzo interpretativo, assunto come «diritto vivente», avrebbe trovato riscontro anche nel recente arresto delle Sezioni unite penali (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 25 ottobre 2018-7 febbraio 2019, n. 6141), che, risolvendo in senso positivo il contrasto, circa l'impugnabilità con il rimedio straordinario della revisione, della



sentenza di appello contenente, unitamente alla dichiarazione di estinzione del reato, la conferma delle statuizioni civili restitutorie o risarcitorie, l'avrebbe equiparata, nella sostanza, ad una vera e propria sentenza di "condanna".

Tenuto conto di tale "diritto vivente" sull'ambito della cognizione richiesta al giudice dell'impugnazione penale dalla norma codicistica, questa - secondo la Corte rimettente - si porrebbe in contrasto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., per violazione sia degli obblighi convenzionali assunti con la CEDU sia dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, in quanto la sua concreta applicazione in giudizio lederebbe il diritto dell'imputato alla presunzione di innocenza, come riconosciuto e garantito, sotto il primo versante, dall'art. 6, paragrafo 2, CEDU e, sotto il secondo versante, dall'art. 48 CDFUE, nonché dagli artt. 3 e 4 della direttiva 2016/343/UE, emanata, ai sensi dell'art. 82, paragrafo 2, lettera b), 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, proprio in funzione del rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza.

Evidenzia, in particolare, il rimettente che tanto l'art. 6, paragrafo 2, CEDU (nella costante interpretazione datane dalla Corte europea dei diritti dell'uomo) quanto la corrispondente norma contenuta nell'art. 48 CDFUE, nonché gli artt. 3 e 4 della citata direttiva (questi ultimi nella interpretazione ripetutamente datane dalla Corte di giustizia), riconoscerebbero il diritto alla presunzione di innocenza sotto un duplice aspetto.

Per un verso, attribuirebbero una garanzia procedurale nel contesto di un processo penale, con implicazioni in ordine all'onere della prova, all'applicabilità di presunzioni di fatto e di diritto, al privilegio contro l'autoincrimazione, alla pubblicità preprocessuale e alle espressioni premature da parte della corte processuale o di altri funzionari. Per altro verso, una volta che il procedimento penale sia terminato con una pronuncia di assoluzione o con una interruzione (e dunque senza che la responsabilità penale sia stata accertata), attribuirebbero all'imputato il diritto di essere trattato dalle pubbliche autorità e dai pubblici ufficiali come persona innocente, impedendo che, nel contesto di un procedimento successivo, possano essere emessi provvedimenti che presuppongano la sua responsabilità in ordine al reato che gli era stato contestato.

1.3.- Con specifico riguardo al diritto convenzionale, il rimettente, oltre a ricordare il leading case in cui il cosiddetto secondo aspetto del diritto alla presunzione di innocenza sarebbe stato elaborato (Corte EDU, grande camera, sentenza 12 luglio 2013, Allen contro Regno Unito), cita una serie di pronunce in cui la Corte di Strasburgo è stata chiamata a considerare l'applicazione dell'art. 6, paragrafo 2, CEDU in relazione a decisioni giudiziarie prese a seguito della conclusione del procedimento penale, a titolo di interruzione o dopo un'assoluzione, in procedimenti riguardanti, tra l'altro, l'imposizione di una responsabilità civile per il pagamento di un risarcimento alla vittima. Questa fattispecie, corrispondente a quella disciplinata nel nostro ordinamento dall'art. 578 cod. proc. pen., sarebbe quindi quella tipica in cui troverebbe applicazione il cosiddetto secondo aspetto del diritto alla presunzione di innocenza, come declinato nella giurisprudenza della Corte EDU.

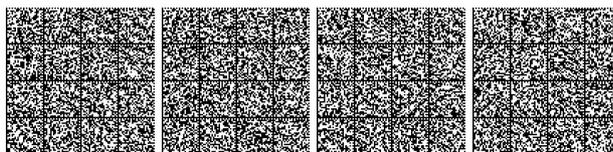
Il giudice *a quo* richiama, in particolare, la recente decisione emessa dalla Corte EDU in data 20 ottobre 2020 (terza sezione, sentenza 20 ottobre 2020, Pasquini contro Repubblica di San Marino), evidenziando come, nella fattispecie, il giudice penale di appello sammarinese, in applicazione di una norma perfettamente sovrapponibile all'art. 578 cod. proc. pen., in seguito al gravame proposto dall'imputato avverso la sentenza di primo grado che lo aveva ritenuto colpevole di appropriazione indebita aggravata e continuata, condannandolo al risarcimento del danno in favore della parte civile, aveva dichiarato l'avvenuta prescrizione del reato, confermando nel contempo la condanna risarcitoria, sul rilievo che la condotta dell'imputato integrava i fatti di appropriazione indebita di cui era stato accusato, che questi fatti erano stati commessi con dolo e che da essi era derivato un danno alla vittima.

Il rimettente rileva come la Corte EDU abbia ritenuto violato dal giudice sammarinese il secondo aspetto della presunzione di innocenza, avendo egli emesso un provvedimento che rifletteva una indebita opinione di colpevolezza, e quindi una oggettiva imputazione di responsabilità penale, non ostante questa non fosse stata accertata in ragione della declaratoria di prescrizione del reato.

1.4.- Tanto evidenziato, il giudice *a quo* osserva come, in base al riferito consolidato orientamento del giudice della nomofilachia, anche nell'applicazione dell'art. 578 cod. proc. pen. non potrebbe prescindere dalla formulazione di un implicito giudizio di colpevolezza, al fine di confermare la condanna risarcitoria.

Questo consolidato orientamento, costituendo "diritto vivente", osterebbe, infatti, alla possibilità che il giudice del merito acceda ad una interpretazione convenzionalmente conforme della norma censurata.

Con riguardo all'ordinamento dell'Unione europea, il rimettente cita decisioni della Corte di giustizia in cui - muovendo dal presupposto che il diritto alla presunzione di innocenza riconosciuto dall'art. 48 CDFUE, in quanto corrispondente a quello garantito dall'art. 6, paragrafo 2, CEDU, ha significato e portata identici a quello conferito dalla norma convenzionale (art. 52 CDFUE) - sarebbe stato affermato il principio generale per cui, in assenza di indicazioni precise nella direttiva 2016/343/UE e nella giurisprudenza relativa al citato art. 48, ai fini dell'interpretazione del contenuto della direttiva medesima, occorrerebbe ispirarsi alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.



Questo criterio dovrebbe essere seguito segnatamente nell'interpretazione dell'art. 4, paragrafo 1, della direttiva, a mente del quale gli Stati membri sono tenuti ad adottare le misure necessarie per garantire che, fino a quando la colpevolezza di un indagato o di un imputato non sia stata legalmente provata, le dichiarazioni pubbliche rilasciate da autorità pubbliche e le decisioni giudiziarie diverse da quelle sulla colpevolezza, non presentino la persona come colpevole.

Anche l'ordinamento dell'Unione europea, dunque, riconoscerebbe il secondo aspetto del diritto alla presunzione di innocenza con la medesima portata di quello garantito dall'ordinamento convenzionale, talché l'art. 578 cod. proc. pen. - dando luogo, nel suo necessitato snodo applicativo, reso ineludibile dall'indirizzo esegetico consolidatosi nel diritto vivente giurisprudenziale, a decisioni giudiziarie, emesse in grado di appello, che, nel confermare le statuizioni civili contenute nella sentenza di primo grado, presentano l'imputato come colpevole, sebbene la sua responsabilità penale sia stata esclusa dal proscioglimento in rito - sarebbe in evidente contrasto, anche sotto questo profilo, con l'art. 117, primo comma, nonché con l'art. 11 Cost.

La violazione del diritto dell'Unione europea - osserva ulteriormente il rimettente - se, da un lato, consentirebbe al giudice comune di disapplicare le norme interne in contrasto con quelle comunitarie direttamente efficaci, dall'altro lato, vertendosi in materia di diritti fondamentali tutelati anche dall'ordinamento interno, legittimerebbe altresì lo stesso giudice a sollevare la questione di costituzionalità (vengono citate le sentenze di questa Corte n. 63 e n. 20 del 2019, e n. 269 del 2017).

La predetta violazione, inoltre, sarebbe rilevante indipendentemente dalla dimensione transnazionale della materia penale oggetto del procedimento, avendo la Corte di giustizia chiarito che le direttive emanate ai sensi dell'art. 82, paragrafo 2, TFUE, si applicano a qualunque procedimento penale (viene citata: Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 13 giugno 2019, in causa C-646/17), il che comporterebbe, ai sensi dell'art. 51 CDFUE, anche l'applicabilità dell'art. 48 della stessa Carta (viene citata: Corte di giustizia UE, sentenza 26 febbraio 2013, in causa C-617/10).

2.- Nei giudizi incidentali si sono costituiti P.P. N. (imputato appellante nel processo sospeso in seguito all'emissione dell'ordinanza del 6 novembre 2000), nonché A. B. e V. C. (imputati appellanti nel processo sospeso in seguito all'emissione dell'ordinanza dell'11 dicembre 2020) i quali, nel ribadire le allegazioni in fatto contenute nell'ordinanza di remissione, hanno altresì aderito alle deduzioni in diritto, chiedendo l'accoglimento della questione.

3.- Con distinti atti di intervento (depositati in data 9 e 30 marzo 2021), è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che, in relazione ad entrambe le ordinanze di remissione, ha chiesto dichiararsi le questioni non fondate.

L'interveniente deduce che la norma censurata, ove applicata secondo l'indirizzo prevalso nella giurisprudenza della Corte di cassazione, non contrasti affatto con il principio della presunzione di innocenza, come declinato nell'ordinamento convenzionale e in quello eurounitario, giacché il predetto indirizzo giurisprudenziale richiederebbe non già l'accertamento della colpevolezza dell'imputato, ma esclusivamente la valutazione del fatto posto a fondamento del giudizio di responsabilità civile, di cui si chiederebbe la conferma in presenza di una sopravvenuta causa di estinzione del reato.

4.- A. B. e V. C. hanno depositato memoria illustrativa, ex art. 10 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

### *Considerato in diritto*

1.- Con due ordinanze del 6 novembre 2020 (r.o. n. 14 del 2021) e dell'11 dicembre 2020 (r.o. n. 29 del 2021) la Corte d'appello di Lecce ha sollevato le medesime questioni di legittimità costituzionale dell'art. 578 del codice di procedura penale per contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6, paragrafo 2, 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, nonché per contrasto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 3 e 4 della direttiva 2016/343/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali, e all'art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, nella parte in cui stabilisce che, quando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato, a favore della parte civile, il giudice di appello, nel dichiarare estinto il reato per prescrizione, decide sull'impugnazione ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli interessi civili.



Il dubbio di legittimità costituzionale si fonda sul rilievo che, alla stregua della giurisprudenza formatasi in ordine all'interpretazione della norma codicistica, il giudice dell'appello penale, nel momento in cui è chiamato a dichiarare non doversi procedere per la sopravvenuta estinzione del reato per prescrizione, sarebbe comunque tenuto a svolgere, sia pure in via incidentale e al fine di provvedere sul gravame ai soli effetti della domanda risarcitoria o restitutoria della parte civile, un nuovo accertamento sulla responsabilità penale dell'imputato, in mancanza del quale la decisione sarebbe viziata da difetto di motivazione e destinata ad essere annullata (con rinvio) nel successivo grado di legittimità.

In tal modo, la disposizione censurata lederebbe il principio di presunzione di innocenza garantito all'imputato dalla norma convenzionale e da quelle europee, tutte assunte a parametri interposti, in quanto la prima, come interpretata dalla Corte EDU, escluderebbe la possibilità che in un procedimento successivo a quello penale conclusosi con un risultato diverso da una condanna, possano essere emessi provvedimenti che presuppongono un giudizio di colpevolezza della persona in ordine al reato precedentemente contestatole; parimenti le seconde, alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, imporrebbero agli Stati membri di garantire che le decisioni giudiziarie diverse da quelle sulla colpevolezza non presentino una persona come colpevole finché la sua colpevolezza non sia stata legalmente provata.

Anche l'evocazione dell'art. 11 Cost. non ha - nella prospettazione delle ordinanze di rimessione - una sua distinta autonomia, come parametro diretto, ma confluisce nella denuncia degli indicati parametri interposti.

2.- Le ordinanze di rimessione sollevano la stessa questione di legittimità costituzionale, sì da rendere opportuna la riunione dei giudizi per la loro decisione congiunta.

3.- In via preliminare, va osservato che sussiste la rilevanza delle questioni: per un verso, come evidenziato nelle ordinanze di rimessione, nei giudizi a quibus risultano integrati i presupposti per l'applicazione della norma sospettata di illegittimità costituzionale, consistenti nell'emissione di una valida condanna risarcitoria in primo grado, nella sopravvenienza di una causa estintiva maturata nelle more dell'impugnazione della predetta condanna e nella "specificità" della causa estintiva sopravvenuta, costituita dalla prescrizione; per altro verso, le ordinanze assumono, plausibilmente, che dagli atti non risulta evidente che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato con conseguente impossibilità di addivenire ad una pronuncia di proscioglimento nel merito ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen.

Pertanto la Corte rimettente è chiamata a fare applicazione del censurato art. 578 cod. proc. pen. in entrambi i giudizi.

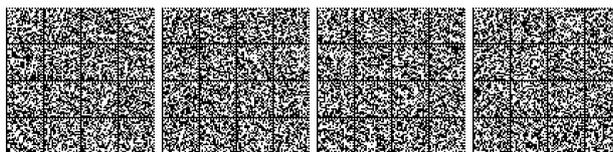
4.- Ancora in via preliminare, va affermata l'ammissibilità delle questioni sollevate - per il tramite dell'art. 117, primo comma, oltre che dell'art. 11, Cost. - in relazione agli indicati parametri interposti, convenzionale ed europei, quali rispettivamente l'art. 6, paragrafo 2, CEDU e l'art. 48 CDFUE, unitamente agli artt. 3 e 4 della direttiva 2016/343/UE, in corso di recepimento in forza della legge 22 aprile 2021, n. 53 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019-2020).

4.1.- In relazione al primo parametro interposto (art. 6, paragrafo 2, CEDU), deve muoversi dal rilievo, in conformità alla costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 145 del 2020 e n. 25 del 2019), secondo cui, allorché un diritto fondamentale trovi protezione, sia in una norma costituzionale, sia in una norma della CEDU, vi è una concorrenza di tutele che si traduce in un'integrazione di garanzie. In questa ipotesi, dal momento che in tema di diritti fondamentali «il rispetto degli obblighi internazionali [...] può e deve [...] costituire strumento efficace di ampliamento della tutela stessa» (sentenza n. 317 del 2009; nello stesso senso, sentenza n. 120 del 2018), il giudice rimettente può allegare la norma convenzionale a parametro interposto, evidenziando la portata che in essa assume il diritto fondamentale, di cui è ipotizzata la possibile lesione ad opera della norma interna censurata, e confrontandosi con la relativa giurisprudenza sovranazionale.

Nella fattispecie in esame, il giudice *a quo* ha puntualmente assolto questo onere.

4.2.- In relazione poi all'evocazione, da parte del giudice *a quo*, di disposizioni del diritto dell'Unione europea, va ribadito che essa deve considerarsi ammissibile quando, come nella specie, il giudice comune, nell'ambito di un incidente di legittimità costituzionale, richiami, come norme interposte, disposizioni del predetto ordinamento attinenti ai medesimi diritti fondamentali tutelati da parametri interni, ove non ricorrano i presupposti della non applicabilità della normativa interna contrastante con quella europea. In tale evenienza, questa Corte, eventualmente previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, non si esime dal fornire una risposta a tale questione con gli strumenti che le sono propri (sentenze n. 11 del 2020, n. 63 e n. 20 del 2019, n. 269 del 2017).

In particolare, nella specie, l'ammissibilità non è preclusa dal difetto della dimensione transnazionale delle vicende penali che costituiscono oggetto dei giudizi principali. Le norme evocate, infatti, sono contenute nella direttiva n. 2016/343/UE, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza, emanata in attuazione dell'art. 82, paragrafo 2, lettera b), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), sottoscritto a Roma il 25 marzo



1957, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, secondo cui, laddove necessario per facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e la cooperazione di polizia e giudiziaria nelle materie penali aventi dimensione transnazionale, il Parlamento europeo e il Consiglio possono stabilire norme minime attraverso direttive deliberate secondo la procedura legislativa ordinaria, in materia di «diritti della persona nella procedura penale», tenendo conto delle differenze tra le tradizioni e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri. Esse, dunque, proprio perché volte a creare un'armonizzazione minima dei procedimenti penali nell'Unione europea, sotto il profilo dei diritti procedurali di indagati e imputati, in funzione del rafforzamento della reciproca fiducia degli Stati membri nei rispettivi sistemi di giustizia penale, trovano applicazione indipendentemente dalla dimensione transnazionale del procedimento (Corte di giustizia, sentenza 13 giugno 2019, in causa C-646/17). L'applicazione delle norme della direttiva sulla presunzione di innocenza implica, poi, anche quella dell'art. 48 CDFUE, che enuncia lo stesso principio, rientrandosi nell'ambito definito dall'art. 51, paragrafo 1, della Carta medesima (Corte di giustizia, sentenza 26 febbraio 2013, in causa C-617/10).

5.- Preliminarmente all'esame del merito delle questioni sollevate dalla Corte d'appello di Lecce giova premettere una sintetica ricostruzione del quadro normativo di riferimento, limitatamente all'ambito di applicabilità della disposizione censurata nel sistema dei rapporti tra giudizio civile e giudizio penale, nonché tra azione civile e poteri cognitivi del giudice penale.

6.- Nella giurisprudenza di questa Corte si è più volte rilevato (*ex plurimis*, sentenze n. 176 del 2019, n. 12 del 2016 e n. 217 del 2009) che, a differenza del sistema delineato nel codice del 1930 (ove l'assetto delle relazioni tra processo civile e processo penale era improntato ai principi di unitarietà della funzione giurisdizionale e di preminenza della giurisdizione penale), quello risultante dal codice in vigore è, al contrario, informato ai diversi principi dell'autonomia e della separazione.

Infatti, nell'ipotesi in cui l'azione civile per le restituzioni o il risarcimento venga esercitata nella sua sede propria (quella del giudizio civile) in pendenza di un processo penale per lo stesso fatto, non trova più applicazione - nel nuovo codice di rito - la regola della cosiddetta pregiudizialità penale (che imponeva la sospensione del giudizio civile sino al passaggio in giudicato della sentenza penale: art. 3 cod. proc. pen. del 1930), ma il processo civile prosegue, di norma, autonomamente (art. 75, comma 2, cod. proc. pen.), salve le ipotesi eccezionali in cui il danneggiato abbia proposto la domanda in sede civile dopo essersi costituito parte civile nel processo penale o dopo la sentenza penale di primo grado (art. 75, comma 3, cod. proc. pen.).

Del pari, diversamente dal codice abrogato (il quale prevedeva che la sentenza penale assumesse efficacia vincolante nel giudizio civile di danno: art. 23 cod. proc. pen. del 1930), il codice attuale stabilisce la diversa regola per cui la sentenza penale irrevocabile di assoluzione non ha efficacia di giudicato nel processo civile se il danneggiato ha esercitato l'azione in sede civile a norma dell'art. 75, comma 2, cod. proc. pen. (art. 652, comma 1, cod. proc. pen.).

Nell'ipotesi in cui la domanda risarcitoria venga, invece, proposta con la costituzione di parte civile nel processo penale, i rapporti tra azione civile e poteri cognitivi del giudice penale continuano ad essere informati, anche nel sistema accolto nel codice vigente, al principio dell'"accessorietà" dell'azione civile rispetto a quella penale, principio che trova fondamento nelle «esigenze, di interesse pubblico, connesse all'accertamento dei reati e alla rapida definizione dei processi», e che ha quale naturale implicazione quella per cui l'azione civile, ove esercitata all'interno del processo penale, «è destinata a subire tutte le conseguenze e gli adattamenti derivanti dalla funzione e dalla struttura» di questo processo (sentenza n. 176 del 2019; in precedenza, anche sentenza n. 12 del 2016).

Il principio di "accessorietà" trova la sua principale espressione nella regola secondo la quale il giudice penale «decide» sulla domanda per le restituzioni e il risarcimento del danno proposta con la costituzione di parte civile, «[q] uando pronuncia sentenza di condanna» (art. 538, comma 1, cod. proc. pen.).

La condanna penale, dunque, costituisce il presupposto indispensabile del provvedimento del giudice sulla domanda civile: se emette sentenza di proscioglimento, tanto in rito (sentenza di non doversi procedere: artt. 529 e 531 cod. proc. pen.) quanto nel merito (sentenza di assoluzione: art. 530 cod. proc. pen.), il giudice non deve provvedere sulla domanda civile; se invece pronuncia sentenza di condanna (art. 533 cod. proc. pen.), provvede altresì sulla domanda restitutoria o risarcitoria, accogliendola o rigettandola.

Questa regola generale trova applicazione senza alcuna deroga nel giudizio penale di primo grado: il giudice penale decide sulla domanda per le restituzioni e il risarcimento del danno se - e solo se - pronuncia sentenza di condanna dell'imputato, soggetto debitore quanto alle obbligazioni civili risarcitorie o restitutorie.

Nei gradi di impugnazione, invece, questa regola talora deflette a tutela del diritto di azione della parte civile (art. 24, secondo comma, Cost.). La disciplina delle impugnazioni conosce, infatti, norme particolari, che attribuiscono al giudice del gravame o al giudice del rinvio in seguito a cassazione, il potere-dovere di provvedere sulla domanda civile, pur in presenza di una pronuncia di proscioglimento e quindi in assenza dell'accertamento della responsabilità penale.



6.1.- Innanzi tutto l'art. 576 cod. proc. pen. prevede che la parte civile può proporre impugnazione, ai soli effetti della responsabilità civile, contro la sentenza di proscioglimento pronunciata nel giudizio o all'esito del rito abbreviato (ordinanza n. 32 del 2007; Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 29 marzo-12 luglio 2007, n. 27614). In particolare la giurisprudenza di legittimità ha ritenuto che «nei confronti della sentenza di primo grado che dichiara l'estinzione del reato per intervenuta prescrizione, così come contro la sentenza di appello che tale decisione abbia confermato, è ammessa l'impugnazione della parte civile che lamenti l'erronea applicazione della prescrizione» (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 28 marzo-3 luglio 2019, n. 28911).

L'esercizio di questa facoltà, ad opera della parte civile, «conferisce al giudice dell'impugnazione il potere di decidere sulla domanda al risarcimento del danno ed alle restituzioni, pur in mancanza di una precedente statuizione sul punto», atteso che esso, una volta adito ai sensi dell'art. 576 cod. proc. pen., «ha, nei limiti del devoluto e agli effetti della devoluzione, i poteri che il giudice di primo grado avrebbe dovuto esercitare» (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 11-19 luglio 2006, n. 25083).

Questa Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione in esame, sollevata con riferimento agli artt. 3 e 111, secondo comma, Cost., nella parte in cui prevede che la parte civile, legittimata a proporre l'impugnazione, ai soli effetti civili, della sentenza di proscioglimento, debba farlo dinanzi al giudice penale, anziché al giudice civile (sentenza n. 176 del 2019).

L'attribuzione alla parte civile della facoltà di impugnare, ai soli effetti civili, la sentenza di proscioglimento davanti al giudice penale non è irragionevole, avuto riguardo, sotto il profilo formale, alla circostanza che, «essendo stata la sentenza di primo grado pronunciata da un giudice penale con il rispetto delle regole processualpenalistiche, anche il giudizio d'appello è devoluto a un giudice penale (quello dell'impugnazione) secondo le norme dello stesso codice di rito»; e, tenuto conto, sotto il profilo sostanziale, del rilievo che tale giudice, «lungi dall'essere distolto da quella che è la finalità tipica e coesenziale dell'esercizio della sua giurisdizione penale, è innanzi tutto chiamato proprio a riesaminare il profilo della responsabilità penale dell'imputato, confermando o riformando, seppur solo agli effetti civili, la sentenza di proscioglimento pronunciata in primo grado».

6.2.- Parimenti la disposizione attualmente oggetto delle censure di illegittimità costituzionale (art. 578 cod. proc. pen.) mira a soddisfare un'analoga esigenza di tutela della parte civile; quella che, quando il processo penale ha superato il primo grado ed è nella fase dell'impugnazione, una risposta di giustizia sia assicurata, in quella stessa sede, alle pretese risarcitorie o restitutorie della parte civile anche quando non possa più esserci un accertamento della responsabilità penale dell'imputato ove questa risulti riconosciuta in una sentenza di condanna, impugnata e destinata ad essere riformata o annullata per essere, nelle more, estinto il reato per prescrizione.

Imprescindibile condizione perché il giudice dell'impugnazione possa decidere, non ostante il proscioglimento dell'imputato, sugli interessi civili è dunque, anzitutto, l'emissione di una valida condanna nel grado di giudizio immediatamente precedente, impugnata dall'imputato o dal pubblico ministero, alla quale sia sopravvenuta una causa estintiva del reato. Pertanto, fuori dall'ambito applicativo della norma è sia l'ipotesi in cui il giudice di appello, su impugnazione del pubblico ministero, dichiara la prescrizione del reato in riforma della sentenza di assoluzione di primo grado, sia quella in cui il medesimo giudice accerti che la prescrizione del reato è maturata prima della pronuncia di primo grado.

Altro imprescindibile presupposto della possibilità di deliberare sulla pretesa civilistica consiste, poi, nella "specificità" della causa di proscioglimento sopravvenuta: la norma, infatti, non opera né nelle ipotesi di proscioglimento nel merito (all'eventuale assoluzione dall'imputazione penale pronunciata dal giudice dell'impugnazione non segue la decisione sul capo civile), né nell'ipotesi di cause estintive del reato diverse dalla prescrizione o dall'amnistia (ad esempio, per remissione di querela).

In questi limiti il legislatore ha voluto evitare che cause estintive del reato, indipendenti dalla volontà delle parti, possano frustrare il diritto al risarcimento e alla restituzione in favore della persona danneggiata dal reato, qualora sia già intervenuta sentenza di condanna, oggetto di impugnazione; finalità questa che si coniuga alla necessità di salvaguardare evidenti esigenze di economia processuale e di non dispersione dell'attività di giurisdizione.

6.3.- Una più marcata deviazione dal principio generale di accessorialità dell'azione civile nel processo penale è poi quella recata dall'art. 622 cod. proc. pen., secondo cui, nel giudizio di cassazione, se gli effetti penali della sentenza di merito sono ormai cristallizzati per essersi formato il giudicato sui relativi capi, la cognizione sulla pretesa risarcitoria e restitutoria si scinde dalla statuizione sulla responsabilità penale e viene compiuta, in sede rescindente, dal giudice di legittimità e, in sede rescissoria, dal giudice civile di merito competente per valore in grado di appello, all'esito di rinvio.

L'art. 622 cod. proc. pen. prescrive che, «[f]ermi gli effetti penali della sentenza», la Corte di cassazione, se annulla solamente le disposizioni o i capi che riguardano l'azione civile ovvero se accoglie il ricorso della parte civile contro la sentenza di proscioglimento dell'imputato, rinvia, quando occorre, al giudice civile competente per valore in grado di appello, anche se l'annullamento ha per oggetto una sentenza inappellabile.



La giurisprudenza di legittimità ha chiarito che, nella fattispecie contemplata dal primo ordine di ipotesi considerato dalla norma (che presuppone il ricorso dell'imputato o del pubblico ministero), rientrano non solo i casi in cui la responsabilità penale sia stata definitivamente accertata con esito positivo e l'annullamento disposto dalla Cassazione riguardi le statuizioni civili censurate dall'imputato ai sensi dell'art. 574 cod. proc. pen., ma anche i casi di annullamento delle statuizioni civili, rese dal giudice di appello all'esito dell'applicazione dell'art. 576 e dell'art. 578 cod. proc. pen.; inoltre il rinvio al giudice civile, a seguito dell'annullamento delle statuizioni civili contenute nella sentenza impugnata per cassazione, va disposto non solo allorché assuma carattere meramente "prosecutorio", ma anche quando assuma carattere "restitutorio" (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 18 luglio-27 settembre 2013, n. 40109).

Tale estensivo orientamento, in ordine all'ambito applicativo dell'art. 622 cod. proc. pen., è stato recentemente ribadito dalle stesse Sezioni unite penali, le quali hanno inoltre statuito che nel giudizio rescissorio di "rinvio" dinanzi al giudice civile, avente in realtà natura di autonomo giudizio civile (non vincolato dal principio di diritto eventualmente enunciato dal giudice penale di legittimità in sede rescindente), trovano applicazione le regole processuali e probatorie proprie del processo civile e che l'accertamento richiesto al giudice del "rinvio" ha ad oggetto gli elementi costitutivi dell'illecito civile, prescindendosi da ogni apprezzamento, sia pure incidentale, sulla responsabilità penale dell'imputato (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 28 gennaio-4 giugno 2021, n. 22065).

7.- Ciò premesso, le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte rimettente non sono fondate.

8.- Il giudice rimettente invoca - per il tramite degli indicati parametri interposti - il principio della presunzione di innocenza operante nell'ambito dell'ordinamento sia convenzionale (art. 6, paragrafo 2, CEDU), sia europeo (art. 48 CDFUE, unitamente agli artt. 3 e 4 della direttiva 2016/343/UE), il quale vieta che la persona, accusata di aver commesso un reato e sottoposta ad un procedimento penale conclusosi con proscioglimento (in rito o in merito), possa poi essere trattata dalle pubbliche autorità come se fosse colpevole del reato precedentemente contestatole.

In particolare tale principio viene in rilievo, in entrambi i giudizi principali, in relazione alla fattispecie della prescrizione quale causa di estinzione del reato (art. 157, primo comma, cod. pen.); istituto questo la cui valenza sostanziale è stata confermata, anche recentemente, da questa Corte (sentenze n. 140 del 2021 e n. 278 del 2020).

Il giudice rimettente dubita della conformità dell'art. 578 cod. proc. pen. al principio della presunzione di innocenza, come declinato dalla giurisprudenza CEDU e come risultante dall'ordinamento dell'Unione europea, nella misura in cui assume che, per «decid[ere] sull'impugnazione ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli effetti civili», egli debba accertare, seppur incidenter tantum, la responsabilità penale dell'imputato per il reato estinto per prescrizione e in relazione al quale è chiamato, invece, a pronunciare una sentenza di proscioglimento dall'accusa.

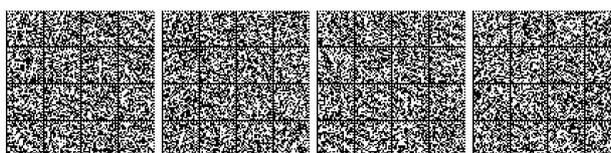
9.- Quanto al parametro convenzionale, viene in rilievo il principio secondo cui «ogni persona accusata di un reato si presume innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata» (art. 6, paragrafo 2, CEDU). Analogo riconoscimento di questa garanzia fondamentale è presente nel nostro ordinamento costituzionale come presunzione di non colpevolezza, che viene meno solo con la condanna definitiva (art. 27, secondo comma, Cost.).

Nell'interpretazione e applicazione datane dalla Corte di Strasburgo (*ex plurimis*, Corte EDU, grande camera, sentenza 12 luglio 2013, *Allen contro Regno Unito*), la norma convenzionale, peraltro, assume un più ampio rilievo rispetto al parametro nazionale, presentando una portata non strettamente endoprocessuale.

Da una parte, la presunzione di innocenza costituisce una «garanzia procedurale» destinata ad operare «nel contesto di un processo penale», producendo effetti sul piano dell'«onere della prova», sulla operatività delle «presunzioni legali di fatto e di diritto», sull'applicabilità del «privilegio contro l'autoincriminazione», nonché in ordine «alla pubblicità preprocessuale e alle espressioni premature, da parte della Corte processuale o di altri funzionari pubblici, della colpevolezza di un imputato».

Dall'altra, la presunzione di innocenza, «in linea con la necessità di assicurare che il diritto garantito» dall'art. 6, paragrafo 2, CEDU «sia pratico e effettivo», estende i suoi effetti al di fuori del processo penale ed opera nel tempo successivo alla sua conclusione o interruzione, non in funzione di apprestare garanzie procedurali all'imputato, ma allo scopo di «proteggere le persone che sono state assolte da un'accusa penale, o nei confronti delle quali è stato interrotto un procedimento penale, dall'essere trattate dai pubblici ufficiali e dalle autorità come se fossero di fatto colpevoli del reato contestato».

Secondo la Corte EDU, terza sezione, sentenza 20 ottobre 2020, *Pasquini contro Repubblica di San Marino*, «senza una tutela che garantisca il rispetto dell'assoluzione o della decisione di interruzione in qualsiasi altro procedimento, le garanzie del processo equo di cui all'art. 6 [paragrafo] 2, rischiano di diventare teoriche o illusorie», sicché, in seguito ad un procedimento penale conclusosi con un'assoluzione o con una interruzione, la persona che ne è stata oggetto è innocente agli occhi della legge e deve essere trattata in modo coerente con tale innocenza in tutti i successivi procedimenti che la riguardano, a meno che si tratti di procedimenti giudiziari che diano luogo ad una nuova imputazione penale, ai sensi della Convenzione.



Questo secondo aspetto della tutela della presunzione di innocenza entra, dunque, in gioco quando il procedimento penale si conclude con un risultato diverso da una condanna.

Al riguardo, è stato precisato che l'art. 6, paragrafo 2, CEDU, nella sua portata "ultraprocedurale", tutela anche la reputazione della persona, sovrapponendosi, per questo profilo, alla protezione offerta dall'art. 8 (Corte EDU, sentenza Pasquini contro Repubblica di San Marino).

9.1.- L'operatività di tale principio, sotto quest'ultimo aspetto, presuppone, in primo luogo, che nei confronti della persona già accusata di un reato (ma la cui colpevolezza sia stata esclusa in seguito ad assoluzione o non sia stata accertata a causa dell'interruzione del procedimento penale) penda un altro procedimento all'esito del quale una pubblica autorità è chiamata ad assumere un nuovo provvedimento nei confronti della stessa persona; in secondo luogo, che questo distinto procedimento sia legato a quello penale, conclusosi con l'assoluzione o con l'interruzione, da un «lien» (un nesso), in ragione del quale, in vista dell'assunzione del provvedimento successivo, debba essere esaminato l'esito del procedimento penale, oppure le prove che in esso sono state assunte o, ancora, debba essere valutata la partecipazione della persona agli atti, ai comportamenti e agli eventi che hanno portato all'accusa penale, oppure, infine, debbano «essere commentate le indicazioni esistenti sulla possibile colpevolezza del richiedente» (Corte EDU, sentenza Allen contro Regno Unito).

Ulteriore presupposto è che «il successivo procedimento giudiziario non dia luogo a una nuova imputazione penale nel senso autonomo della Convenzione» (Corte EDU, sentenza Pasquini).

Infatti, allorché, pur a seguito di proscioglimento per prescrizione del reato, il giudice sia chiamato a valutare i presupposti per l'emissione di un provvedimento accessorio avente natura punitiva, secondo i canoni interpretativi della Corte di Strasburgo (come, ad esempio, nell'ipotesi della confisca: Corte EDU, sentenza 20 gennaio 2009, Sud Fondi srl e altri contro Italia), per un verso le garanzie processuali che circondano la predetta valutazione non precludono l'accertamento della responsabilità dell'imputato in ordine al reato estinto, mentre, per altro verso, tale accertamento - nel suo profilo "sostanziale" di «accertamento di responsabilità» contenuto nella motivazione della sentenza, che prescinde dalla formale enunciazione della condanna nel dispositivo (sentenza n. 49 del 2015) - è anzi imposto dal diverso parametro convenzionale di cui all'art. 7 CEDU, che, ai fini dell'applicazione di una sanzione penale, esige la previa dichiarazione della relativa responsabilità (Corte EDU, grande camera, sentenza 28 giugno 2018, G.I.E.M. srl e altri contro Italia).

9.2.- Al di fuori di quest'ultima ipotesi, gli effetti dell'applicazione del secondo aspetto della presunzione di innocenza si traducono in una limitazione ai poteri cognitivi e dichiarativi dell'autorità investita del nuovo procedimento non avente natura penale. Questa autorità, infatti, non può emettere provvedimenti che presuppongano un giudizio di colpevolezza o che siano fondati su un nuovo apprezzamento della responsabilità penale della persona in ordine al reato precedentemente contestatole (ancora Corte EDU, sentenze Allen contro Regno Unito e Pasquini contro Repubblica di San Marino).

L'elaborazione di questo secondo aspetto della presunzione di innocenza ex art. 6, paragrafo 2, CEDU, è stata compiuta dalla giurisprudenza di Strasburgo, in ampia misura, su fattispecie in cui, concluso il procedimento penale con un proscioglimento in merito (assoluzione) o in rito (interruzione), era residua la necessità di provvedere sulla domanda civile di risarcimento del danno proposta nei confronti dell'imputato (*ex plurimis*, Corte EDU, terza sezione, sentenza 11 febbraio 2003, Ringvold contro Norvegia, e quinta sezione, sentenza 12 aprile 2012, Lagardère contro Francia).

Con riguardo a queste fattispecie, la Corte europea ha altresì sottolineato che l'applicazione del diritto alla presunzione di innocenza in favore dell'imputato non deve ridondare a danno del diritto del danneggiato ad ottenere il risarcimento del pregiudizio cagionatogli dal reato. Tuttavia, ammonisce la Corte, «se la decisione nazionale sul risarcimento dovesse contenere una dichiarazione che imputa la responsabilità penale alla parte convenuta, ciò solleverebbe una questione che rientra nell'ambito dell'articolo 6 [paragrafo] 2 della Convenzione» (Corte EDU, Pasquini contro Repubblica di San Marino).

In quest'ultima pronuncia la ritenuta violazione dell'art. 6, paragrafo 2, CEDU è stata affermata in una fattispecie in cui nel giudizio di appello nei confronti di un imputato condannato in primo grado per appropriazione indebita, con risarcimento del danno in favore della parte civile, il giudice, dopo aver dichiarato non doversi procedere per prescrizione del reato, nel provvedere sull'impugnazione ai soli effetti civili, non aveva contenuto l'accertamento nei limiti cognitivi e dichiarativi imposti dalla necessità di rispettare il diritto dell'imputato alla presunzione di innocenza, spingendosi a dichiarare, tra l'altro, sia pure al solo fine di confermare la condanna risarcitoria, che le condotte ascritte all'imputato, da ritenersi provate, integravano gli estremi del reato contestatogli.

10.- Quanto ai parametri del diritto dell'Unione europea, deve considerarsi che il principio di presunzione di innocenza è parimenti presente anche nell'ordinamento dell'Unione stessa.



Esso è enunciato, anzitutto, dall'art. 48, comma 1, CDFUE, che, con norma corrispondente all'art. 6, paragrafo 2, CEDU, stabilisce che «[o]gni imputato è considerato innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente provata». Inoltre, tale tutela è riconosciuta dalla direttiva 2016/343/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che - come già ricordato - è in corso di recepimento in forza della legge n. 53 del 2021.

L'art. 3 della direttiva prevede, infatti, che «[g]li Stati membri assicurano che agli indagati e imputati sia riconosciuta la presunzione di innocenza fino a quando non ne sia stata legalmente provata la colpevolezza».

Il successivo art. 4, paragrafo 1, primo periodo, stabilisce che «[g]li Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che, fino a quando la colpevolezza di un indagato o imputato non sia stata legalmente provata, le dichiarazioni pubbliche rilasciate da autorità pubbliche e le decisioni giudiziarie diverse da quelle sulla colpevolezza non presentino la persona come colpevole».

Quanto al significato e alla portata che ha il principio in esame nell'ordinamento europeo, essi sono sostanzialmente sovrapponibili a quelli che il medesimo principio assume nell'ordinamento convenzionale, non potendo l'ordinamento dell'Unione riconoscere una protezione che sia meno estesa (art. 52, comma 3, CDFUE).

La Corte di giustizia ha precisato, al riguardo, che, per chiarire «come debba stabilirsi se una persona sia presentata o meno come colpevole in una decisione giudiziaria, ai fini dell'interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2016/343», occorre ispirarsi alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'art. 6, paragrafo 2, CEDU (Corte di giustizia, sentenza 5 settembre 2019, in causa C-377/18).

11.- Tanto premesso sulla portata e sul significato del diritto alla presunzione di innocenza nell'ordinamento convenzionale e in quello europeo, occorre ora verificare se il giudice dell'appello penale, che, in applicazione della disposizione censurata, è chiamato a decidere sull'impugnazione ai soli effetti civili dopo aver dichiarato l'estinzione del reato, debba effettivamente procedere ad una rivalutazione complessiva della responsabilità penale dell'imputato, nonostante l'intervenuta estinzione del reato per prescrizione e il proscioglimento dall'accusa penale.

In realtà - per le ragioni che si vengono ora ad esporre - si ha che, nella situazione processuale di cui alla disposizione censurata, che vede il reato essere estinto per prescrizione e quindi l'imputato prosciolti dall'accusa, il giudice non è affatto chiamato a formulare, sia pure "incidenter tantum", un giudizio di colpevolezza penale quale presupposto della decisione, di conferma o di riforma, sui capi della sentenza impugnata che concernono gli interessi civili.

12.- Anzitutto, un tale giudizio non è richiesto dal tenore testuale della disposizione censurata (art. 578 cod. proc. pen.) che, a differenza di quella immediatamente successiva (art. 578-bis cod. proc. pen.), non prevede il «previo accertamento della responsabilità dell'imputato».

Il confronto tra l'art. 578 e l'art. 578-bis cod. proc. pen. è rilevante proprio al fine di chiarire l'ambito della cognizione richiesta dalla norma sospettata di illegittimità costituzionale.

L'art. 578-bis concerne l'ipotesi in cui la "coda" di accertamento richiesto al giudice dell'impugnazione penale, in seguito alla sopravvenuta causa estintiva del reato (per prescrizione o amnistia), che travolge la condanna emessa nel grado precedente, concerne non già gli interessi civili, ma la sussistenza, o meno, dei presupposti di un provvedimento avente natura punitiva secondo i canoni interpretativi della giurisprudenza di Strasburgo.

Diversamente dall'art. 578, infatti, l'art. 578-bis presuppone, ai fini della sua applicazione, non già che nel grado precedente sia stata pronunciata condanna risarcitoria o restitutoria in favore della parte civile, bensì che sia stata ordinata la "confisca in casi particolari" di cui al primo comma dell'art. 240-bis del codice penale o di altre disposizioni di legge o la confisca prevista dall'art. 322-ter del codice penale.

In questo caso, pur rilevata la causa estintiva del reato, essendo il giudice chiamato a valutare i presupposti della conferma, o meno, di una sanzione di carattere punitivo ai sensi dell'art. 7 CEDU, la dichiarazione di responsabilità dell'imputato in ordine al reato ascrittogli non solo è consentita, ma è anzi doverosa, poiché non si può irrogare una pena senza il giudizio sulla sussistenza di una responsabilità personale, sebbene sia sufficiente che tale giudizio risulti nella «sostanza dell'accertamento» contenuto nella motivazione della sentenza, non essendo necessario che assuma, in dispositivo, la «forma della pronuncia» di condanna (sentenza n. 49 del 2015; Corte EDU, sentenza G.I.E.M. srl e altri contro Italia).

Il dettato dell'art. 578-bis cod. proc. pen. risponde a tale esigenza, imponendo al giudice del gravame penale, chiamato a decidere sulla confisca dopo aver rilevato la causa estintiva del reato, il «previo accertamento della responsabilità dell'imputato».

L'art. 578 cod. proc. pen., invece, non contiene analoga clausola, sicché l'ambito della cognizione da esso richiesta al giudice penale ai fini del provvedimento sull'azione civile, deve essere ricostruito dall'interprete, il quale, nel condurre l'esegesi convenzionalmente orientata della norma, ha come parametro convenzionale di riferimento proprio l'art. 6 CEDU, nella stabile e consolidata interpretazione datane dalla giurisprudenza di Strasburgo, nonché l'art. 48 CDFUE.



13.- Inoltre tale esegesi - a ben vedere - non trova ostacolo nella giurisprudenza di legittimità che il giudice rimettente richiama a fondamento delle sue censure di illegittimità costituzionale con riferimento sia ai rapporti tra l'immediata declaratoria delle cause di non punibilità e l'assoluzione per insufficienza o contraddittorietà della prova (artt. 129 e 530, comma 2, cod. proc. pen.), sia all'individuazione del giudice competente per il giudizio di rinvio in seguito a cassazione delle statuizioni civili (art. 622 cod. proc. pen.), sia all'impugnabilità con revisione (art. 630, comma 1, lettera c, cod. proc. pen.) della sentenza del giudice di appello di conferma della condanna risarcitoria in seguito a proscioglimento dell'imputato per prescrizione del reato.

Da una parte il principio di diritto (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 28 maggio-15 settembre 2009, n. 35490) - secondo cui, in deroga alla regola generale, il proscioglimento nel merito, in caso di contraddittorietà o insufficienza della prova, prevale rispetto alla dichiarazione immediata di una causa di non punibilità, quando, in sede di appello, sopravvenuta l'estinzione del reato, il giudice sia chiamato a valutare, per la presenza della parte civile, il compendio probatorio ai fini delle statuizioni civili - presuppone, per un verso, il carattere "pieno" o "integrale" della cognizione del giudice dell'impugnazione penale (il quale non può limitarsi a confermare o riformare immotivatamente le statuizioni civili emesse in primo grado, ma deve esaminare compiutamente i motivi di gravame sottopostigli, avuto riguardo al compendio probatorio e dandone poi conto in motivazione); per altro verso, non presuppone (né implica) che il giudice, nel conoscere della domanda civile, debba altresì formulare, esplicitamente o meno, un giudizio sulla colpevolezza dell'imputato e debba effettuare un accertamento, principale o incidentale, sulla sua responsabilità penale, ben potendo contenere l'apprezzamento richiestogli entro i confini della responsabilità civile (in seguito, *ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 20 marzo-8 aprile 2013, n. 16155; sezione quarta penale, sentenze 21-28 novembre 2018, n. 53354 e 16 novembre-12 dicembre 2018, n. 55519).

Più in generale la giurisprudenza (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 18 luglio-27 settembre 2013, n. 40109), pronunciandosi sul vizio di motivazione che può inficiare la decisione emessa dal giudice di appello ai sensi dell'art. 578 cod. proc. pen., ha affermato che, in conseguenza del rilievo del predetto vizio (e della susseguente cassazione della sentenza) il rinvio debba essere fatto sempre al giudice civile e non al giudice penale, in applicazione dell'art. 622 cod. proc. pen., proprio in ragione, non già del mancato accertamento incidentale della responsabilità penale dell'imputato, ma dell'omesso esame dei motivi di gravame, ove la condanna risarcitoria confermata dal giudice di appello sia fondata sul mero presupposto della "non evidente estraneità" dell'imputato ai fatti di reato contestatigli.

La giurisprudenza successiva ha dato continuità a tale principio (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 14 gennaio- 9 ottobre 2014, n. 42039; sezione sesta penale, sentenze 21 gennaio-6 febbraio 2014, n. 5888 e 23 settembre-6 novembre 2015, n. 44685): la cognizione del giudice dell'impugnazione penale, ex art. 578 cod. proc. pen., è funzionale alla conferma delle statuizioni civili, attraverso il completo esame dei motivi di impugnazione volto all'accertamento dei requisiti costitutivi dell'illecito civile posto a fondamento della obbligazione risarcitoria o restitutoria. Il giudice penale dell'impugnazione è chiamato ad accertare i presupposti dell'illecito civile e nient'affatto la responsabilità penale dell'imputato, ormai prosciolto per essere il reato estinto per prescrizione.

Né ciò è revocato in dubbio dall'affermata ammissibilità della istanza di revisione avverso la pronuncia di condanna al risarcimento del danno ex art. 578 cod. proc. pen. (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 25 ottobre 2018-7 febbraio 2019, n. 6141). L'ammissibilità di questa impugnazione straordinaria è conseguenza dell'ibridazione delle regole processuali che rimangono quelle del rito penale anche quando nel giudizio residua soltanto una domanda civilistica in ordine alla quale si è pronunciato il giudice dell'impugnazione ai sensi dell'art. 578 cod. proc. pen. (in generale, sentenza n. 176 del 2019). Ma dall'applicazione delle regole di rito non può inferirsi che il giudice della revisione ex art. 630 cod. proc. pen., non diversamente dal giudice d'appello o di cassazione ex art. 578 cod. proc. pen., debba pronunciarsi sulla responsabilità penale di chi è stato definitivamente prosciolto. La responsabilità, oggetto della cognizione del giudice, è pur sempre quella da atto illecito ex art. 2043 del codice civile.

14.- Escluso ogni ostacolo sia nel dato testuale della disposizione censurata, sia nel diritto vivente risultante dalla giurisprudenza di legittimità, può accedersi all'interpretazione conforme agli indicati parametri interposti.

Il giudice dell'impugnazione penale, nel decidere sulla domanda risarcitoria, non è chiamato a verificare se si sia integrata la fattispecie penale tipica contemplata dalla norma incriminatrice, in cui si iscrive il fatto di reato di volta in volta contestato; egli deve invece accertare se sia integrata la fattispecie civilistica dell'illecito aquiliano (art. 2043 cod. civ.).

Con riguardo al "fatto" - come storicamente considerato nell'imputazione penale - il giudice dell'impugnazione è chiamato a valutarne gli effetti giuridici, chiedendosi, non già se esso presenti gli elementi costitutivi della condotta criminosa tipica (commissiva od omissiva) contestata all'imputato come reato, contestualmente dichiarato estinto per prescrizione, ma piuttosto se quella condotta sia stata idonea a provocare un "danno ingiusto" secondo l'art. 2043 cod.



civ., e cioè se, nei suoi effetti sfavorevoli al danneggiato, essa si sia tradotta nella lesione di una situazione giuridica soggettiva civilmente sanzionabile con il risarcimento del danno.

Nel contesto di questa cognizione rilevano sia l'evento lesivo della situazione soggettiva di cui è titolare la persona danneggiata, sia le conseguenze risarcibili della lesione, che possono essere di natura sia patrimoniale che non patrimoniale.

La mancanza di un accertamento incidentale della responsabilità penale in ordine al reato estinto per prescrizione non preclude la possibilità per il danneggiato di ottenere l'accertamento giudiziale del suo diritto al risarcimento del danno, anche non patrimoniale, la cui tutela deve essere assicurata, nella valutazione sistemica e bilanciata dei valori di rilevanza costituzionale al pari di quella, per l'imputato, derivante dalla presunzione di innocenza.

Il danno non patrimoniale ha il contenuto chiarito, da tempo, dalla giurisprudenza (a partire da Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze 24 giugno-11 novembre 2008, n. 26972, n. 26793, n. 26794 e n. 26795) e quindi sussiste sia nei casi espressamente previsti dalla legge al di fuori delle fattispecie di reato (art. 2059 cod. civ.), sia nei casi di lesione "non bagatellare" di interessi della persona elevati a valori costituzionali, sia infine, in tutte le ipotesi di derivazione del pregiudizio da un illecito civile coincidente con una fattispecie penale (art. 185 cod. pen.). In quest'ultima ipotesi l'illecito civile, pur fondandosi sull'elemento materiale e psicologico del reato, tuttavia risponde a diverse finalità e richiama un distinto regime probatorio. L'esigenza di rispetto della presunzione di innocenza dell'imputato non preclude al giudice penale dell'impugnazione di effettuare tale accertamento onde liquidare anche il danno non patrimoniale di cui all'art. 185 cod. pen.

14.1.- La natura civilistica dell'accertamento richiesto dalla disposizione censurata al giudice penale dell'impugnazione, differenziato dall'(ormai precluso) accertamento della responsabilità penale quanto alle pretese risarcitorie e restitutorie della parte civile, emerge riguardo sia al nesso causale, sia all'elemento soggettivo dell'illecito.

Il giudice, in particolare, non accerta la causalità penalistica che lega la condotta (azione od omissione) all'evento in base alla regola dell'«alto grado di probabilità logica» (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 10 luglio-11 settembre 2002, n. 30328). Per l'illecito civile vale, invece, il criterio del "più probabile che non" o della "probabilità prevalente" che consente di ritenere adeguatamente dimostrata (e dunque processualmente provata) una determinata ipotesi fattuale se essa, avuto riguardo ai complessivi risultati delle prove dichiarative e documentali, appare più probabile di ogni altra ipotesi e in particolare dell'ipotesi contraria (in tal senso è la giurisprudenza a partire da Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze 11 gennaio 2008, n. 576, n. 581, n. 582 e n. 584).

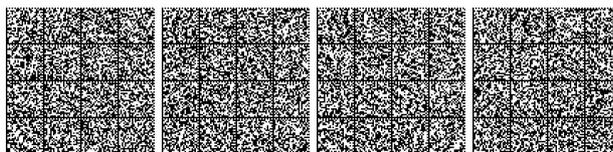
14.2.- L'autonomia dell'accertamento dell'illecito civile non è revocata in dubbio dalla circostanza che esso si svolga dinanzi al giudice penale e sia condotto applicando le regole processuali e probatorie del processo penale (art. 573 cod. proc. pen.).

L'applicazione dello statuto della prova penale è pieno e concerne sia i mezzi di prova (sarà così ammissibile e utilizzabile, ad esempio, la testimonianza della persona offesa che nel processo civile sarebbe interdotta dall'art. 246 cod. proc. civ.), sia le modalità di assunzione della prova (le prove costituenti saranno così assunte per cross examination ex art. 499 cod. proc. pen. e non per interrogatorio diretto del giudice), le quali ricalcheranno pedissequamente quelle da osservare nell'accertamento della responsabilità penale: ove ne ricorrano i presupposti, dunque, il giudice dell'appello penale, rilevata l'estinzione del reato, potrà - o talora dovrà (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 28 gennaio- 4 giugno 2021, n. 22065) - procedere alla rinnovazione dell'istruzione dibattimentale al fine di decidere sull'impugnazione ai soli effetti civili (art. 603, comma 3-bis, cod. proc. pen.).

15.- L'approdo dell'interpretazione logico-sistematica della norma processuale censurata assicura, quanto al cosiddetto secondo aspetto della presunzione di innocenza, la conformità alla richiamata giurisprudenza della Corte di Strasburgo, la quale, mentre da un lato ha ammonito che, «se la decisione nazionale sul risarcimento dovesse contenere una dichiarazione che imputa la responsabilità penale alla parte convenuta, ciò solleverebbe una questione che rientra nell'ambito dell'articolo 6 [paragrafo] 2 della Convenzione» (Corte EDU, sentenza Pasquini contro Repubblica di San Marino), dall'altro lato ha anche avvertito che l'applicazione del diritto alla presunzione di innocenza in favore dell'imputato non deve ridondare a danno del diritto della vittima al risarcimento del danno (in particolare, Corte EDU, sentenza Ringvold contro Norvegia).

Una volta dichiarata la sopravvenuta causa estintiva del reato, in applicazione dell'art. 578 cod. proc. pen., l'imputato avrà diritto a che la sua responsabilità penale non sia più rimessa in discussione, ma la parte civile avrà diritto al pieno accertamento dell'obbligazione risarcitoria.

Con la disposizione censurata il legislatore ha operato un bilanciamento tra le esigenze sottese all'operatività del principio generale di accessorietà dell'azione civile rispetto all'azione penale (che esclude la decisione sul capo civile nell'ipotesi di proscioglimento) e le esigenze di tutela dell'interesse del danneggiato, costituito parte civile.



Quando il proscioglimento viene pronunciato in grado di appello o di legittimità, in seguito ad una valida condanna emessa nei gradi precedenti, la regola dell'accessorietà (che comporta il sacrificio dell'interesse della parte civile) subisce dei temperamenti, poiché essa continua ad essere applicabile nelle ipotesi di assoluzione nel merito e di sopravvenienza di cause estintive del reato riconducibili alla volontà delle parti (ad esempio remissione di querela), ma non trova applicazione allorché la dichiarazione di non doversi procedere dipenda dalla sopravvenienza di una causa estintiva del reato riconducibile a prescrizione o ad amnistia, nel qual caso prevale l'interesse della parte civile a conservare le utilità ottenute nel corso del processo, che continua dinanzi allo stesso giudice penale, sebbene sia mutato l'ambito della cognizione richiestagli, che va circoscritta alla responsabilità civile.

16.- In conclusione, il giudice dell'impugnazione penale (giudice di appello o Corte di cassazione), spogliatosi della cognizione sulla responsabilità penale dell'imputato in seguito alla declaratoria di estinzione del reato per sopravvenuta prescrizione (o per sopravvenuta amnistia), deve provvedere - in applicazione della disposizione censurata - sull'impugnazione ai soli effetti civili, confermando, riformando o annullando la condanna già emessa nel grado precedente, sulla base di un accertamento che impinge unicamente sugli elementi costitutivi dell'illecito civile, senza poter riconoscere, neppure incidenter tantum, la responsabilità dell'imputato per il reato estinto.

L'art. 578 cod. proc. pen. non viola il diritto dell'imputato alla presunzione di innocenza come declinato nell'ordinamento convenzionale dalla giurisprudenza della Corte EDU e come riconosciuto nell'ordinamento dell'Unione europea.

Pertanto, le sollevate questioni di legittimità costituzionale vanno dichiarate non fondate in riferimento agli evocati parametri interposti.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 578 del codice di procedura penale, sollevate - in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6, paragrafo 2, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché in riferimento allo stesso art. 117, primo comma, e all'art. 11 Cost., in relazione agli artt. 3 e 4 della direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali, e all'art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 - dalla Corte d'appello di Lecce con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

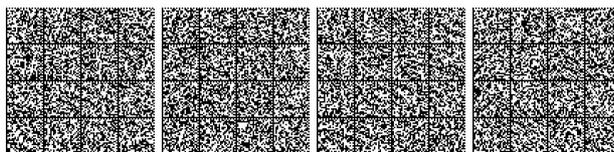
Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 30 luglio 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 183

*Sentenza 7 - 30 luglio 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Esecuzione penale - Sospensione della esecuzione delle pene detentive brevi - Esclusione per il reato di maltrattamenti in famiglia commesso in presenza di minori - Regime transitorio che applichi la novella solo ai fatti commessi successivamente - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento violazione dei principi di ragionevolezza, di legalità e dell'affidamento, anche riguardo la giurisprudenza della Corte EDU - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.**

- Codice di procedura penale, art. 656, comma 9, lettera *a*).
- Costituzione, artt. 3, 13, 25, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 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, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

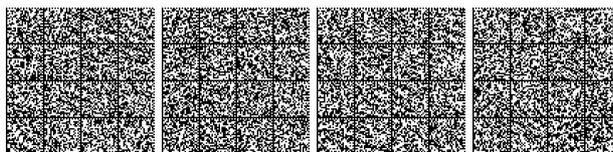
### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), del codice di procedura penale, nella parte in cui richiama il secondo comma dell'art. 572 del codice penale, inserito dall'art. 9, comma 2, lettera *b*), della legge 19 luglio 2019, n. 69 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere), promosso dalla Corte d'appello di Bologna nel procedimento penale a carico di F. P., con ordinanza del 16 dicembre 2019, iscritta al n. 9 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio del 7 luglio 2021 il Giudice relatore Stefano Petitti;  
deliberato nella camera di consiglio del 7 luglio 2021.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 16 dicembre 2019, iscritta al n. 9 del registro ordinanze 2021, la Corte d'appello di Bologna ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), del codice di procedura penale, nella parte in cui, richiamando il secondo comma dell'art. 572 del codice penale, inserito dall'art. 9, comma 2, lettera *b*), della legge 19 luglio 2019, n. 69 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere), «prevede che il reato di maltrattamenti in famiglia commesso in presenza di minori è ostativo alla sospensione dell'ordine di esecuzione, senza prevedere un regime transitorio che dichiari applicabile tale norma solo ai fatti commessi successivamente» all'entrata in vigore della legge medesima.



Considerate la «natura afflittiva o intrinsecamente punitiva» e la «rilevanza sostanziale» della disposizione censurata, in quanto incidente sulla «portata della pena», il rimettente sospetta che l'applicazione della stessa ai fatti commessi anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 69 del 2019 violi gli artt. 3, 13, 25, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 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.

1.1.- La Corte d'appello di Bologna riferisce di dover provvedere sull'istanza con la quale F. P. ha chiesto sospendersi l'ordine di carcerazione emesso nei suoi confronti il 23 settembre 2019 in esecuzione di una sentenza passata in giudicato il 26 luglio 2019 recante condanna inflittagli per il reato aggravato di cui agli artt. 572 e 61, primo comma, numero 11-*quinquies*), cod. pen., avente ad oggetto maltrattamenti in danno della moglie commessi in presenza di minori «dal 2011 al mese di maggio 2017».

Sull'assunto che questo titolo di reato sia divenuto ostativo alla sospensione dell'ordine di esecuzione della pena detentiva solo con l'entrata in vigore della legge n. 69 del 2019, quindi solo il 9 agosto 2019, il giudice *a quo* reputa che un'applicazione retroattiva della modifica normativa, seppur conforme al diritto vivente ispirato al principio *tempus regit actum* in materia esecutiva, oltre a rimettere la maggiore o minore severità del trattamento sanzionatorio al dato casuale del diverso tempo di attivazione dell'organo esecutivo, sia lesiva della garanzia sostanziale di irretroattività delle norme penali (viene richiamata la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, 21 ottobre 2013, Del Rio Prada contro Spagna).

1.2.- In ordine alla rilevanza delle questioni, il giudice *a quo* osserva che «l'assenza di una disciplina transitoria ha comportato l'emissione dell'ordine di esecuzione per la carcerazione e, in caso di dichiarata incostituzionalità, il P. otterrebbe l'immediata sospensione dell'ordine di esecuzione, aprendosi per lui il termine per proporre richiesta, da libero, di misure alternative alla detenzione».

D'altro canto, «[l']esistenza di un diritto vivente così granitico in tema di applicazione del principio *tempus regit actum* in materia esecutiva» renderebbe impraticabile un'interpretazione adeguatrice della disposizione censurata.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi le questioni inammissibili, sotto due convergenti profili, entrambi riferiti all'asserita erroneità della mancata sospensione dell'ordine di carcerazione, emendabile dal giudice dell'esecuzione con l'immediata declaratoria di inefficacia dell'ordine stesso.

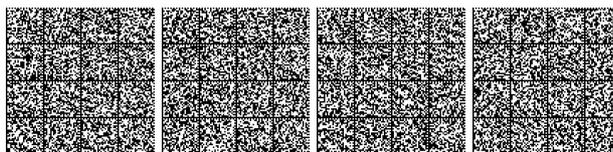
2.1.- In primo luogo, il titolo di reato per cui è stata emessa la condanna di F. P., cioè maltrattamenti in famiglia aggravati dalla presenza di minore, non avrebbe avuto effetto ostativo al tempo della sospensione dell'ordine di esecuzione, effetto viceversa correlato al solo delitto di maltrattamenti in danno di minore.

2.2.- Inoltre, la sospensione dell'ordine di carcerazione avrebbe dovuto essere disposta in base alla disciplina vigente alla data del passaggio in giudicato della condanna, cioè al 26 luglio 2019, senza che potesse venire in rilievo la modifica normativa di cui alla legge n. 69 del 2019, entrata in vigore solo il 9 agosto 2019, essendo irrilevante che l'ordine stesso sia stato emesso posteriormente, ossia in data 23 settembre 2019, giacché «eventuali ritardi nell'esecuzione non possono avere alcuna incidenza sulla individuazione della normativa applicabile al caso concreto».

### *Considerato in diritto*

1.- La Corte d'appello di Bologna (reg. ord. n. 9 del 2021) ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), del codice di procedura penale, nella parte in cui, richiamando il secondo comma dell'art. 572 del codice penale, inserito dall'art. 9, comma 2, lettera *b*), della legge 19 luglio 2019, n. 69 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere), «prevede che il reato di maltrattamenti in famiglia commesso in presenza di minori è ostativo alla sospensione dell'ordine di esecuzione, senza prevedere un regime transitorio che dichiari applicabile tale norma solo ai fatti commessi successivamente» all'entrata in vigore della legge medesima.

Il rimettente prospetta la violazione degli artt. 3, 13, 25, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 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 l'applicazione del divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena detentiva per maltrattamenti aggravati dalla presenza di minore commessi prima dell'entrata in vigore della legge n. 69 del 2019 - che ha reso questo titolo di reato ostativo alla sospensione - lederebbe la garanzia costituzionale e convenzionale di irretroattività delle norme penali ad effetti sostanziali, quelle incidenti cioè sulla portata effettiva della pena.



1.1.- Il giudice *a quo* riferisce di dover provvedere sull'istanza con la quale F. P. ha chiesto sospendersi l'ordine di carcerazione emesso nei suoi confronti il 23 settembre 2019 in esecuzione di una sentenza passata in giudicato il 26 luglio 2019 recante condanna inflittagli per il reato aggravato di cui agli artt. 572 e 61, primo comma, numero 11-*quinqüies*), cod. pen., avente ad oggetto maltrattamenti in danno della moglie commessi in presenza di minori «dal 2011 al mese di maggio 2017».

Le questioni sarebbero rilevanti poiché l'accoglimento delle stesse consentirebbe a F. P. di ottenere la sospensione dell'ordine di carcerazione e chiedere quindi, da libero, una misura alternativa alla detenzione; effetto che il rimettente dichiara non conseguibile altrimenti, attesa la sussistenza di «un diritto vivente così granitico in tema di applicazione del principio *tempus regit actum* in materia esecutiva» da impedire ogni interpretazione adeguatrice della norma censurata.

2.- Intervenuto in giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto dichiararsi le questioni inammissibili, poiché la mancata sospensione dell'ordine di carcerazione di F. P. sarebbe frutto di errori interpretativi e applicativi, che il giudice dell'esecuzione potrebbe emendare da sé, senza alcuna necessità di sollevare incidente di costituzionalità.

Ad avviso dell'interveniente, sarebbe stato erroneo considerare ostativo alla sospensione dell'ordine di esecuzione il reato di maltrattamenti in presenza di minori, giacché l'effetto ostativo andrebbe correlato ai soli maltrattamenti in danno di minori; inoltre, la sospensione dell'ordine di carcerazione avrebbe dovuto essere disposta in base alla disciplina vigente alla data del passaggio in giudicato della condanna, cioè al 26 luglio 2019, senza applicare la modifica normativa di cui alla legge n. 69 del 2019, entrata in vigore solo il 9 agosto 2019, non avendo alcuna rilevanza che l'ordine stesso sia stato emesso posteriormente, ossia in data 23 settembre 2019.

3.- Tali eccezioni di inammissibilità non sono fondate.

Il giudice *a quo* ha ritenuto che, malgrado il carattere ostativo del titolo di reato dei maltrattamenti familiari in presenza di minori sia sopravvenuto al fatto-reato commesso da F. P., e persino alla formazione del giudicato nei confronti dello stesso, tuttavia l'ordine di esecuzione della condanna non avrebbe potuto essere sospeso in ragione del principio *tempus regit actum*, la cui operatività in materia esecutiva era imposta dal diritto vivente.

3.1.- Questi argomenti sono tutt'altro che incoerenti rispetto al quadro interpretativo consolidato al momento dell'ordinanza di rimessione, effettivamente dominato dal principio *tempus regit actum* in materia esecutiva, fermo che l'*actus* di riferimento temporale avrebbe dovuto individuarsi, per l'appunto, nell'ordine di carcerazione della cui sospensione trattasi, elemento essenziale della fattispecie complessa destinata a culminare nell'eventuale concessione delle misure alternative (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 6 giugno 2019, n. 25212).

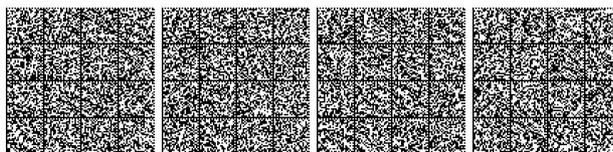
Tanto basta ad escludere l'eccezione di inammissibilità delle questioni in scrutinio, atteso che il sindacato di questa Corte sul giudizio di rilevanza della questione incidentale ha carattere «esterno», si arresta cioè alla soglia della «non implausibilità» della motivazione dell'ordinanza di rimessione (*ex plurimis*, sentenze n. 59, n. 32, n. 22 e n. 15 del 2021, n. 267 e n. 32 del 2020; ordinanze n. 117 del 2017 e n. 47 del 2016).

4.- Nel merito, le questioni non sono fondate, nei sensi di cui appresso.

5.- Con la sentenza n. 32 del 2020, questa Corte, ritenendo necessaria «una complessiva rimediazione della portata del divieto di retroattività sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost., in relazione alla disciplina dell'esecuzione della pena», ha affermato che la regola di diritto vivente secondo cui le pene devono essere eseguite in base alla legge in vigore al momento dell'esecuzione, e non in base a quella in vigore al tempo della commissione del reato, soffre «un'eccezione allorché la normativa sopravvenuta non comporti mere modifiche delle modalità esecutive della pena prevista dalla legge al momento del reato, bensì una trasformazione della natura della pena, e della sua concreta incidenza sulla libertà personale del condannato».

Ciò la sentenza medesima ha affermato anche per il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena detentiva di cui all'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen., non essendo decisiva in senso contrario la collocazione della disposizione nel codice di rito, atteso che quel divieto «produce l'effetto di determinare l'inizio dell'esecuzione della pena stessa in regime detentivo, in attesa della decisione da parte del tribunale di sorveglianza sull'eventuale istanza di ammissione a una misura alternativa; e dunque comporta che una parte almeno della pena sia effettivamente scontata in carcere, anziché con le modalità extramurarie che erano consentite - per l'intera durata della pena inflitta - sulla base della legge vigente al momento della commissione del fatto».

Enunciata a proposito dell'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), la medesima *ratio* non può che valere in ogni ipotesi nella quale il legislatore estenda il novero dei reati ostativi alla sospensione dell'ordine di esecuzione della pena detentiva senza una disciplina transitoria mirata ad escludere dall'inasprimento normativo i condannati che abbiano commesso il fatto anteriormente alla sua entrata in vigore.



5.1.- Al cospetto di un diritto vivente univocamente orientato all'indiscriminata applicazione del principio *tempus regit actum* in materia esecutiva, questa Corte, nella sopra citata sentenza, ha ritenuto di non poter adottare una pronuncia interpretativa di rigetto, e ha così dichiarato l'illegittimità costituzionale - per contrasto con l'art. 25, secondo comma, Cost. - dell'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 3 del 2019, «in quanto interpretato» nel senso imposto da quel medesimo diritto vivente.

Modificando il quadro interpretativo del regime intertemporale delle novelle incidenti sulla disciplina dell'esecuzione della pena, tale declaratoria di illegittimità costituzionale ha restituito ai giudici comuni la possibilità - e quindi il dovere - di interpretare in senso costituzionalmente adeguato ogni sopravvenienza normativa che muti quella disciplina in peius.

5.2.- Per dette ragioni, con la sentenza n. 193 del 2020, questa Corte, chiamata a pronunciarsi su questioni analoghe alle odierne - sollevate, in riferimento agli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU, nei riguardi dell'art. 3-*bis*, comma 1, del decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7 (Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione), convertito, con modificazioni, nella legge 17 aprile 2015, n. 43, nella parte in cui, stabilendo l'esclusione della sospensione dell'ordine di esecuzione per il reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, «non prevede una norma transitoria al fine di evitare l'applicazione retroattiva del divieto» -, ha dichiarato le questioni stesse non fondate «nei sensi di cui in motivazione».

Infatti, sulla premessa che tale norma, sancendo il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione per il reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, nulla dispone circa i fatti commessi anteriormente alla sua entrata in vigore, la sentenza n. 193 del 2020 ha osservato che «nessun ostacolo si oppone più a che il giudice *a quo* adotti, rispetto a tali reati, l'unica interpretazione della disposizione censurata compatibile con il principio di legalità della pena di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., così come declinato da questa Corte nella sentenza n. 32 del 2020».

Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3-*bis*, comma 1, del d.l. n. 7 del 2015, come convertito, sono state dichiarate non fondate, quindi, «potendo e dovendo la disposizione censurata essere interpretata in modo conforme a Costituzione», cioè nel senso che essa potrà trovare applicazione - con riferimento al divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena detentiva di cui all'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen. - ai soli fatti di reato commessi successivamente alla sua entrata in vigore.

6.- A conclusioni analoghe deve pervenirsi per le questioni ora in scrutinio, una volta constatato che il reato di maltrattamenti familiari in presenza di minori è entrato a far parte del novero dei reati ostativi alla sospensione dell'ordine di esecuzione della pena detentiva solo per effetto della modifica introdotta dalla legge n. 69 del 2019, che non può peggiorare il regime esecutivo nei confronti di un condannato il quale - come F. P. - abbia commesso il reato medesimo prima dell'entrata in vigore di quella legge.

6.1.- La menzione dell'art. 572, secondo comma, cod. pen. nell'elenco dei titoli di reato per i quali l'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen. esclude la sospensione dell'ordine di esecuzione della pena detentiva è stata introdotta dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 94.

A quel tempo, l'art. 572, secondo comma, cod. pen., a sua volta introdotto dall'art. 4, comma 1, lettera *d*), della legge 1° ottobre 2012, n. 172 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno), prevedeva un'aggravante ad effetto comune del reato di maltrattamenti, se commesso «in danno di persona minore degli anni quattordici».

6.2.- Su tale quadro normativo è intervenuto il decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province), convertito, con modificazioni, nella legge 15 ottobre 2013, n. 119.

L'art. 1, comma 1, del testo originario di tale decreto sostituiva il secondo comma dell'art. 572 cod. pen. riferendo l'aggravante - sempre ad effetto comune - al fatto commesso «in danno o in presenza di minore degli anni diciotto», quindi con un ampliamento concernente non soltanto l'età del minore, giacché venivano inclusi anche gli ultraquattordicenni, ma anche la condotta del maltrattante, estesa a comprendere i maltrattamenti (non in danno, *ma*) in presenza del minore, tipo di lesione indiretta, basata sulla percezione della violenza in ambito domestico, anche nota come «violenza assistita».

In sede di conversione, tuttavia, l'art. 1 del d.l. n. 93 del 2013 è stato modificato nel senso che, tramite il comma 1-*bis*, è stato abrogato il secondo comma dell'art. 572 cod. pen. e, mediante il comma 1, il relativo contenuto è stato trasferito nell'art. 61, primo comma, numero 11-*quinqüies*), cod. pen., prevedendo, tra le circostanze aggravanti comuni, l'«avere [...] nel delitto di cui all'articolo 572, commesso il fatto in presenza o in danno di un minore di anni diciotto [...]».



6.3.- Da ultimo, l'art. 9, comma 1, della legge n. 69 del 2019 ha espunto il riferimento all'art. 572 cod. pen. dall'art. 61, primo comma, numero 11-*quinquies*), cod. pen.

L'art. 9, comma 2, lettera *b*), della legge medesima ha tuttavia inserito nell'art. 572 cod. pen. un nuovo secondo comma, che ha recuperato l'aggravante, questa volta configurandola alla stregua di una circostanza ad effetto speciale, giacché vi si prevede che «[l]a pena è aumentata fino alla metà se il fatto è commesso in presenza o in danno di persona minore [...]».

6.4.- Questo excursus evidenzia che, anteriormente alla modifica introdotta dalla legge n. 69 del 2019, l'art. 572, secondo comma, cod. pen. non ha mai contemplato la circostanza della presenza del minore quale aggravante del reato di maltrattamenti.

Esso è stato formalmente veicolo dell'aggravante della «presenza di minore degli anni diciotto» nell'arco temporale che va dall'entrata in vigore del d.l. n. 93 del 2013 (17 agosto 2013) sino all'entrata in vigore della legge di conversione (16 ottobre 2013), e tuttavia l'effetto caducatorio spiegato da quest'ultima - che, come si è visto, ha abrogato quel secondo comma tramite un emendamento modificativo del testo originario del decreto - impedisce che ciò possa avere un qualche rilievo (meno che mai in *malam partem*), giacché il decreto-legge convertito in legge con emendamenti implicanti mancata conversione *in parte qua* perde efficacia sin dall'inizio ex art. 77, terzo comma, Cost. (sentenze n. 367 del 2010 e n. 51 del 1985).

6.5.- La giurisprudenza di legittimità ha potuto quindi constatare che tra l'originaria forma aggravata ex art. 572, secondo comma, cod. pen. e quella inserita nell'art. 61, primo comma, numero 11-*quinquies*), cod. pen. vi è continuità normativa soltanto per le condotte tenute in danno dei minori di anni quattordici, unico terreno comune ad entrambe, mentre non rientrano nell'originaria previsione di aggravamento, e non possono quindi ritenersi richiamate in forma "mobile" dall'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen., le ulteriori ipotesi aggravate introdotte nell'art. 61, primo comma, numero 11-*quinquies*), cod. pen., ipotesi nuove, ispirate da maggior rigore punitivo, quindi soggette ai principi di tassatività e irretroattività (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 21 marzo 2019, n. 12653).

6.6.- Insussistente in rapporto all'aggravante ad effetto comune ex art. 61, primo comma, numero 11-*quinquies*), cod. pen., l'effetto ostativo della "violenza assistita" è da intendersi quindi introdotto *ex novo* con l'aggravante ad effetto speciale di cui al secondo comma dell'art. 572 cod. pen., come inserito dalla legge n. 69 del 2019.

7.- In definitiva, le questioni vanno dichiarate non fondate, poiché, contrariamente a quanto sostenuto dal giudice *a quo*, pur in conformità al diritto vivente al tempo dell'ordinanza di rimessione, l'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen. può e deve essere oggi interpretato - in linea con la sopravvenuta sentenza di questa Corte n. 32 del 2020 - nel senso che il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena detentiva nei confronti del condannato per il delitto di maltrattamenti aggravato dalla presenza di minori non si applica alla condanna per fatti commessi prima dell'entrata in vigore della legge n. 69 del 2019.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera a), del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 13, 25, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 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, dalla Corte d'appello di Bologna con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

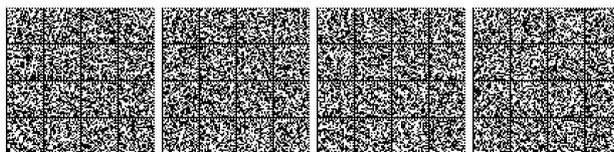
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 30 luglio 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_210183



N. 184

Ordinanza 7 - 30 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Circolazione stradale - Condanna per i reati di omicidio stradale o di lesioni personali stradali gravi o gravissime - Applicazione automatica della revoca della patente di guida - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità - Manifesta inammissibilità della questione.**

**Circolazione stradale - Condanna per i reati di omicidio stradale o di lesioni personali stradali gravi o gravissime - Divieto di conseguire una nuova patente di guida prima che siano decorsi cinque anni dalla revoca quale sanzione automatica per la condanna - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 222, commi 2, quarto periodo, e comma 3-ter.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

## 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 dell'art. 222, commi 2, quarto periodo, e 3-ter del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), promosso dal Tribunale ordinario di Bologna, nel procedimento penale a carico di P. C., con ordinanza del 14 gennaio 2019, iscritta al n. 122 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Udito nella camera di consiglio del 7 luglio 2021 il Giudice relatore Giovanni Amoroso; deliberato nella camera di consiglio del 7 luglio 2021.

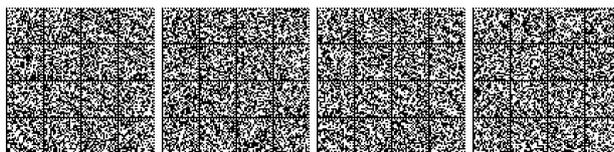
Ritenuto che il Tribunale ordinario di Bologna, con ordinanza del 14 gennaio 2019 (r. o. n. 122 del 2020), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione questioni di legittimità costituzionale dell'art. 222, commi 2, quarto periodo, e 3-ter, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nella parte in cui prevedono «l'applicazione della medesima sanzione accessoria della revoca quinquennale della patente di guida a fronte di condanne per reati a condotte diverse sotto il profilo della colpa, della offensività e della pericolosità»;

che il rimettente premette di procedere nei confronti di P. C., imputato del reato di cui agli artt. 590-bis, primo comma, e 583, primo comma, numero 1), del codice penale, perché alla guida di un'autovettura, per colpa generica, consistita in imprudenza, e per colpa specifica, consistita nella violazione dell'art. 191, comma 1, del d.lgs. n. 285 del 1992, cagionava lesioni personali gravi al pedone V. R. e, in particolare, una malattia ed una incapacità di attendere alle ordinarie occupazioni per un tempo superiore a 40 giorni;

che, in punto di rilevanza, il rimettente afferma che in caso di condanna, ai sensi delle disposizioni censurate, all'imputato dovrebbe essere inevitabilmente comminata la sanzione accessoria della revoca della patente di guida con divieto di conseguirla nuovamente prima che siano decorsi cinque anni dalla revoca stessa;

che l'applicazione automatica della sanzione accessoria costituisce diretta conseguenza dell'introduzione del reato di omicidio stradale e di lesioni personali stradali per effetto 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);

che, ad avviso del giudice *a quo*, il legislatore, ha previsto una sanzione accessoria eccessivamente grave in relazione a condotte che sul piano dell'offensività e del grado della colpa si differenziano da «altre più biasimevoli», con ciò disattendendo i criteri di ragionevolezza e di proporzione delle pene;



che, in particolare, la sanzione amministrativa della revoca della patente è applicata in modo indistinto «tanto a chi abbia semplicemente arrecato una lesione personale grave, con semplice violazione delle norme del codice della strada, quanto a chi abbia causato tale situazione con una condotta più grave»;

che, dunque, l'applicazione della stessa sanzione accessoria per reati diversi per gravità, determinerebbe una punizione eccessiva, che lederebbe il principio di proporzionalità della pena rispetto al fatto commesso e che sarebbe in contrasto con gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.

Considerato che, successivamente all'ordinanza di rimessione, questa Corte con la sentenza n. 88 del 2019 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 222, comma 2, quarto periodo, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della 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 sua sospensione ai sensi del secondo e terzo periodo dello stesso comma 2 dell'art. 222 del d.lgs. n. 285 del 1992 (d'ora in avanti: 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.;

che, quindi, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 222, comma 2, quarto periodo, cod. strada, è divenuta priva di oggetto ed è pertanto manifestamente inammissibile (*ex multis*, ordinanze n. 203 e n. 91 del 2019, n. 137, n. 38 e n. 34 del 2017, n. 181 e n. 4 del 2016);

che manifestamente inammissibile è anche la questione avente ad oggetto l'art. 222, comma 3-ter, cod. strada, per difetto di rilevanza, atteso che nel giudizio *a quo* non vengono in rilievo i presupposti perché il condannato possa chiedere una nuova patente di guida dopo la sua revoca in ipotesi applicata dal giudice penale;

che, infatti, come già ritenuto da questa Corte (ancora sentenza n. 88 del 2019 e ordinanza n. 203 del 2019), il giudice *a quo*, in caso di pronuncia di condanna per il reato di lesioni personali stradali gravi, è chiamato solo ad applicare la sanzione amministrativa della revoca della patente, non determinando il periodo di tempo necessario per conseguire una nuova patente di guida che è, invece, predeterminato dalla legge;

che, dunque, soltanto in sede di eventuale contestazione, innanzi al giudice competente, della legittimità dell'eventuale diniego del provvedimento autorizzatorio, perché richiesto prima del decorso dei cinque anni, può aver ingresso la questione di legittimità costituzionale della norma che tale periodo prevede;

che, in conclusione, le questioni devono essere dichiarate manifestamente inammissibili.

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

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 222, comma 2, quarto periodo, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Bologna, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 222, comma 3-ter, cod. strada, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., dal Tribunale di Bologna, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

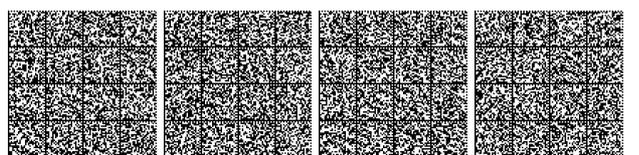
Depositata in Cancelleria il 30 luglio 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_210184





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 32

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 giugno 2021*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Energia - Norme della Regione Abruzzo - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Sospensione, nelle more dell'individuazione in sede amministrativa delle aree e dei siti inidonei, delle installazioni non ancora autorizzate di specifici impianti alimentati da fonti rinnovabili, nelle zone agricole caratterizzate da produzioni agroalimentari di qualità e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale - Previsione che la Giunta regionale è tenuta a proporre al Consiglio regionale lo strumento di pianificazione entro e non oltre il 31 dicembre 2021.**

– Legge della Regione Abruzzo 23 aprile 2021, n. 8 (Esterneizzazione del servizio gestione degli archivi dei Geni Civili regionali e ulteriori disposizioni), art. 4.

Ricorso ex art. 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege*, dall'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale 80224030587), per il ricevimento degli atti fax 06-96514000 e pec: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it presso i cui uffici in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12, domicilia;

Nei confronti della Regione Abruzzo, in persona del presidente p.t. per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale 23 aprile 2021, n. 8, art. 4, pubblicata nel BLTR n. 90 del 23 aprile 2021, giusta delibera consiliare del 17 giugno 2021.

La legge regionale epigrafata, che reca norme per la esternalizzazione del servizio gestione degli archivi dei geni civili regionali, nonché ulteriori disposizioni, è censurabile in quanto la disposizione contenuta nell'art. 4 risulta, per i motivi di seguito specificati, in contrasto con gli articoli 41, 97 e 117, commi primo e terzo, della Costituzione.

Detta norma regionale è costituzionalmente illegittima in quanto contrastante con la potestà legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», i cui principi fondamentali, per costante giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale, non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale (da ultimo, Corte costituzionale sentenza n. 126/2020), nel cui ambito i principi fondamentali sono dettati dal decreto legislativo 28 dicembre 2003, n. 387, recante «Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità», che, è notorio, costituisce parametro statale interposto.

*In particolare, si rileva quanto segue*

L'art. 4 della legge regionale *de qua*, sotto la rubrica «Disposizioni urgenti per individuazione aree inidonee all'installazione di impianti da fonti rinnovabili», dispone che «Nelle more dell'individuazione in via amministrativa delle aree e dei siti inidonei all'installazione di specifici impianti da fonti rinnovabili, così come previsto dal decreto ministeriale 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), sono sospese le installazioni non ancora autorizzate di impianti di produzione di energia eolica di ogni tipologia, le grandi installazioni di fotovoltaico posizionate a terra e di impianti per il trattamento dei rifiuti, inclusi quelli soggetti ad edilizia libera, nelle zone agricole caratterizzate da produzioni agroalimentari di qualità (produzioni biologiche, produzioni D.O.P., I.G.P., S.T.G., D.O.C., D.O.C.G., produzioni tradizionali) e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale, al fine di non compromettere o interferire negativamente con la valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali e del paesaggio rurale» (comma 1).

Il comma 2, del citato art. 4, fissa, altresì, al 31 dicembre 2021 il termine entro il quale la giunta regionale è tenuta a proporre al consiglio regionale lo strumento di pianificazione di cui al comma 1. Il successivo comma 3, prevede, infine, che le sospensioni disposte ai sensi del comma 1 cessino qualora la Giunta non adempia a quanto stabilito al comma 2.



Attraverso l'anzidetta disposizione, il legislatore regionale ha stabilito una sospensione dei procedimenti autorizzativi per la costruzione ed esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili ivi indicati (c.d. «moratoria») sino all'adozione dello strumento di pianificazione teso alla individuazione delle aree idonee all'installazione degli impianti medesimi e comunque sino al 31 dicembre 2021.

A tal riguardo, occorre in limine evidenziare che la disposizione in esame, nel disciplinare le procedure autorizzative per la costruzione ed esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili, è da ritenersi, in quanto tale, riconducibile alla materia (attribuita alla potestà legislativa concorrente ex art. 117, comma 3 della Costituzione) «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», nel cui ambito i principi fondamentali sono dettati dal decreto legislativo n. 387 del 2003 (recante «Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità») e, in specie, nell'ambito previsionale di cui all'art. 12, norma interposta alla stregua dell'insegnamento di codesta ecc.ma Corte costituzionale (decisioni n. 166/2014 e n. 298/2013).

Detta norma, al comma 4, nel prevedere che l'autorizzazione alla costruzione ed esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili è rilasciata nell'ambito di un procedimento unico cui partecipano tutte le amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione, dispone che «( ...) il termine massimo per la conclusione del procedimento unico non può essere superiore a novanta giorni, al netto dei tempi previsti dall'art. 26 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, per il provvedimento di valutazione di impatto ambientale».

Ciò premesso, giova rilevare che l'indicazione del termine di conclusione del procedimento autorizzativo, di cui al citato art. 12, comma 4, assurge, secondo il costante orientamento della Corte costituzionale, a principio fondamentale della materia, dettato dal legislatore statale a salvaguardia delle esigenze di semplificazione, celerità nonché di omogeneità sull'intero territorio nazionale ed è pertanto inderogabile da parte delle regioni (Corte costituzionale sentenza n. 189 del 2014).

Nel regolare, difatti, l'installazione di detti impianti attraverso un procedimento che si conclude con il rilascio di un'autorizzazione unica (commi 3 e 4), la citata norma interposta reca un principio fondamentale vincolante per il legislatore regionale (sentenze n. 224 del 2012, n. 192 del 2011, n. 124 del 2010 e n. 282 del 2009), essendo, inoltre, «ispirata a canoni di semplificazione» ed, in quanto tale «finalizzata a rendere più rapida la costruzione degli impianti di produzione di energia alternativa» (Corte costituzionale sentenza n. 344 del 2010).

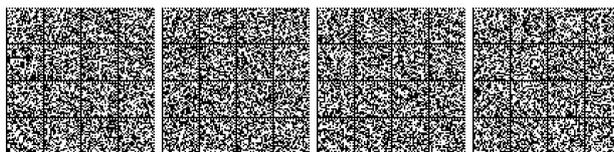
La medesima natura di «principi fondamentali» è stata, inoltre, riconosciuta anche alle linee guida previste dall'art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387 del 2003 emanate con il decreto ministeriale 10 settembre 2010, per lo svolgimento del procedimento autorizzativo unico, in quanto esse costituiscono «necessaria integrazione delle previsioni contenute nell'art. 12» del medesimo decreto legislativo (Corte costituzionale sentenza n. 275 del 2012) e la loro adozione «è informata al principio di leale collaborazione tra Stato e regioni» (Corte costituzionale sentenza n. 308 del 2011).

Ebbene, l'art. 4 della legge regionale impugnata, nell'implicare la sospensione del rilascio delle autorizzazioni degli impianti a fonti rinnovabili nel territorio regionale, si traduce in un effetto di procrastinazione che contravviene al principio fondamentale espresso dall'art. 12, comma 4 del decreto legislativo n. 387 del 2003, con conseguente illegittimità per violazione dei limiti della competenza della regione in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», ex art. 117, comma 3, della Costituzione.

A tal riguardo giova richiamare la sentenza n. 364 del 2006 — la prima intervenuta sul tema — afferente alla legge della Regione Puglia 11 agosto 2005, n. 9, con la quale il giudice delle leggi ha affermato, per i profili che qui rilevano:

«È illegittimo l'art. 1, comma 1 della legge regionale 11 agosto 2005, n. 9, Puglia (Moratoria per le procedure di valutazione d'impatto ambientale e per le procedure autorizzative in materia di impianti di energia eolica). La suddetta legge regionale nel disciplinare le procedure autorizzative in materia di impianti di energia eolica, incide sulla materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" rientrando nella competenza legislativa concorrente delle regioni, ai sensi dell'art. 117, comma 3 della Costituzione.

I principi fondamentali in materia si ricavano dalla legislazione statale e, attualmente, dal decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) (...). L'indicazione del termine, contenuto nell'art. 12, comma 4, deve qualificarsi quale principio fondamentale in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", in quanto tale disposizione risulta ispirata alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità garantendo, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo».



Occorre aggiungere che il richiamato principio fondamentale sancito dall'art. 12, comma 4 del decreto legislativo n. 387 del 2003, attuativo dell'art. 13 della direttiva n. 2009/28/CE, secondo cui «[g]li Stati membri assicurano che le norme nazionali in materia di procedure di autorizzazione [...] applicabili agli impianti [...] per la produzione di elettricità [...] a partire da fonti energetiche rinnovabili ... siano proporzionate e necessarie. Gli Stati membri prendono in particolare le misure appropriate per assicurare che: [...] c) le procedure amministrative siano semplificate e accelerate al livello amministrativo adeguato [...]», risulta ora ripreso dall'art. 15 della direttiva 2018/2001/UE a tenore del quale gli Stati membri sono tenuti ad adottare misure appropriate per assicurare che siano previste procedure di autorizzazione semplificate e meno gravose per la produzione e lo stoccaggio di energia da fonti rinnovabili, con la conseguenza che la disposizione regionale qui censurata risulta collidere anche con detta disposizione sovranazionale e, suo tramite, con l'art. 117, primo comma, della Costituzione che impone alle regioni di esercitare la potestà legislativa anche nel rispetto dei vincoli comunitari.

Si sottolinea, infine, l'ulteriore contrasto della disposizione regionale in esame, con gli articoli 97 e 41 della Costituzione, nella misura in cui la sospensione del potere autorizzativo relativo a un'attività non solo consentita, ma anche promossa e incentivata dall'ordinamento nazionale ed europeo, costituirebbe un grave ostacolo all'iniziativa economica nel campo della produzione energetica da fonti rinnovabili.

In tale contesto, si richiama la sentenza del 26 luglio 2018, n. 177, con cui codesta ecc.ma Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 15, comma 3 della legge Regione Campania n. 6/2016.

Nell'ambito della citata pronuncia la Corte, nel rilevare il contrasto della norma impugnata con l'art. 117, primo comma, della Costituzione — anche per il sostanziale contrasto con la prescrizione dell'art. 13 della direttiva 2009/28/CE — rileva, altresì, che «la normativa comunitaria promuove [...] il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili, espressamente collegandolo alla necessità di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra, e dunque anche al rispetto del protocollo di Kyoto della convenzione quadro delle Nazioni unite sui cambiamenti climatici, in una prospettiva di modifica radicale della politica energetica dell'Unione. [...] In una diversa, non meno importante, direzione, la normativa comunitaria ha richiesto agli Stati membri di semplificare i procedimenti autorizzatori» (sentenza n. 275 del 2012).

Il percorso di regolamentazione settoriale a carattere eurounitario avviato dalla menzionata direttiva 2001/77/CE, cui è stata data attuazione con il decreto legislativo n. 387 del 2003, si è poi ulteriormente sviluppato ed ampliato attraverso la direttiva 2009/28/CE, sostitutiva della precedente, che ha ricevuto attuazione con il decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE).

L'anzidetta normativa europea, come strutturata, da un lato esige che la procedura amministrativa si ispiri a canoni di semplificazione e rapidità — esigenza cui risponde il procedimento di autorizzazione unica — e, dall'altro, richiede che in tale contesto confluiscono, per essere ponderati, gli interessi correlati alla tipologia di impianto, quale, nel caso di impianti energetici da fonte eolica, quello, potenzialmente confliggente, della tutela del territorio nella dimensione paesaggistica.

La sospensione disposta in via generale dalla disposizione censurata collide con le norme di principio della legge nazionale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e con le ricordate norme europee che, per i termini in cui sono formulate, mostrano chiaramente di non tollerare condizionamenti anche se giustificati da un'asserita esigenza di tutela dell'ambiente.

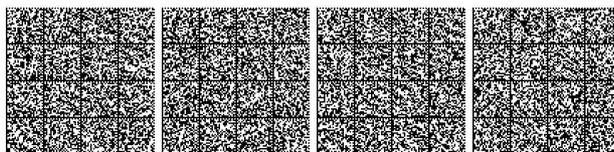
La moratoria prevista s'inserisce, dunque, in una cornice normativa interna e sovranazionale connotata dalla presenza degli evidenziati principi e criteri direttivi che impediscono l'arresto dei procedimenti autorizzatori in nome della salvaguardia di interessi ulteriori, i quali possono comunque trovare considerazione nel contesto procedimentale unificato, attraverso una concreta ponderazione della fattispecie in sede amministrativa.

Con la sospensione del rilascio di nuove autorizzazioni la regione ha, pertanto, alterato il contesto normativo esistente al momento della presentazione della richiesta di autorizzazione unica, caratterizzato da una tempistica certa e celere, in coerenza con il particolare favor riconosciuto alle fonti energetiche rinnovabili dalla disciplina interna e sovranazionale.

Ne deriva che, sotto tale profilo, la norma in esame della Regione Abruzzo colpisce l'interesse del richiedente alla tempestiva disamina dell'istanza, che concorre a influenzare la relativa scelta di sfruttamento imprenditoriale, la cui posizione non consiste in un diritto al rilascio dell'autorizzazione, bensì in un interesse qualificato all'esame dell'istanza a legislazione vigente, secondo il procedimento valutativo integrato in precedenza descritto.

Per dette ragioni si evidenzia dunque la fondatezza della censura posta in riferimento all'art. 97 della Costituzione.

In merito alla disciplina degli impianti da fonte di energia rinnovabile, la stessa giurisprudenza costituzionale ha evidenziato che «[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 possibile 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 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi): 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).

La scelta della norma censurata, quindi, di sospendere il rilascio dell'autorizzazione unica non solo trascura completamente le istanze recate dalle normative europea e nazionale precedentemente richiamate, ma paralizza — seppur momentaneamente — la stessa sede in cui tutti gli interessi coinvolti debbono confluire per trovare adeguato contemperamento onde garantire il buon andamento dell'azione amministrativa.

Con riferimento, poi, al rilevato contrasto con l'art. 41 della Costituzione, come da codesta ecc.ma Corte rilevato nella sentenza n. 177 del 2018, la norma regionale che si contesta, prevedendo la sospensione del rilascio di nuove autorizzazioni per impianti eolici, ha alterato il contesto normativo esistente al momento della presentazione della richiesta di autorizzazione unica, caratterizzato da una tempistica certa e celere, in coerenza con il particolare favor riconosciuto alle fonti energetiche rinnovabili dalla disciplina interna e sovranazionale.

Sotto tale profilo essa sacrifica l'interesse del richiedente alla tempestiva disamina dell'istanza, che concorre a influenzare la scelta di sfruttamento imprenditoriale. Occorre al riguardo precisare che la posizione del richiedente non consiste in un diritto al rilascio dell'autorizzazione, bensì in un interesse qualificato all'esame dell'istanza a legislazione vigente, secondo il procedimento valutativo integrato precedentemente descritto.

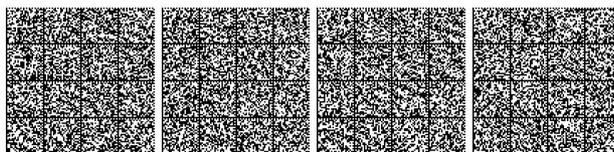
Dunque, «il legislatore regionale ha inserito una norma non coordinata, sotto il profilo [...] temporale, con l'esigenza di concentrare [i] tempi [...] degli accertamenti confluenti nell'autorizzazione finale. Il risultato di tale operazione non conforme al dettato costituzionale è quello di penalizzare, attraverso non ordinati “schermi burocratici” [...] le strategie industriali di settore, che non possono prescindere dal fattore tempo» (sentenza n. 267 del 2016).

Né la moratoria può essere giustificata con diverso e qualificato interesse d'ordine generale poiché, alla luce di quanto in precedenza evidenziato, l'interesse alla tutela del territorio nella dimensione paesaggistica trova adeguata valorizzazione all'interno degli schemi procedurali tipizzati dal legislatore competente.

Alla luce dei suesposti indirizzi interpretativi, si conclude nel senso della illegittimità della disposizione censurata riguardo ai parametri evocati, atteso che la ivi disposta moratoria non appare giustificabile in considerazione della circostanza che siffatti impianti siano da ubicarsi in zone agricole caratterizzate da produzioni agro-alimentari di qualità (produzioni biologiche, produzioni D.O.P., I.G.P., S.T.G., D.O.C., D.O.C.G., produzioni tradizionali) e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale.

Al riguardo è sufficiente osservare che la destinazione agricola di un'area non costituisce, in linea generale ed aprioristica, elemento ostativo all'installazione di impianti a fonti rinnovabili, richiamandosi in tal senso l'art. 12, comma 7 del più volte menzionato decreto legislativo n. 387 del 2003 precedente, appunto, che «gli impianti di produzione di energia elettrica, di cui all'art. 2, comma 1, lettere b) e c), possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici. Nell'ubicazione si dovrà tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale (...)».

Come a tal riguardo precisato dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato «Appare evidente come il legislatore, nel rendere possibile l'ubicazione di impianti di produzione di energia anche in zone classificate agricole, non intende consentire, in via generalizzata, la possibilità di ubicare impianti, per così dire “a discrezione del privato”, derogando alle destinazioni impresse al territorio dagli strumenti urbanistici. La disposizione in esame, infatti, contiene una “possibilità”, offerta alla regione in sede di rilascio di autorizzazione unica regionale di consentire l'ubicazione anche in zone classificate agricole dagli strumenti urbanistici regionali, ed a tal fine indica alla medesima regione una serie di elementi dei quali la stessa deve tener conto, laddove intenda determinarsi a tale scelta. In definitiva, l'art. 12, comma 7 non prevede affatto una immediata possibilità di deroga alla zonizzazione comunale, ma si limita a non impedire che ciò possa avvenire qualora — nel bilanciamento degli interessi pubblici presenti e tenuto conto degli elementi indicati dal legislatore — si ritenga che la ubicazione in zona agricola risulti ragionevole ed opportuna» (cfr. sez. IV, sentenza 22 marzo 2017, n. 1298). Quanto precede, trova, altresì, puntuale conferma nell'ambito delle anzidette linee guida nazionali per l'autorizzazione degli impianti in esame, approvate con decreto ministeriale 10 settembre 2010, che, al paragrafo 17 («Aree non idonee»), dispongono che le regioni possano individuare «aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti», secondo le modalità di cui al presente punto e sulla base dei criteri di cui all'allegato 3.



L'individuazione della non idoneità dell'area è operata dalle regioni attraverso un'apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale, che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, i quali determinerebbero, pertanto, un'elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione.

Occorre, infine, porre in rilievo che, sulla base di quanto disposto dal citato allegato 3 (Criteri per l'individuazione di aree non idonee, lettera c): «ai sensi dell'art. 12, comma 7, le zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici non possono essere genericamente considerate aree e siti non idonei».

*P. Q. M.*

*Si chiede che la ecc.ma Corte costituzionale voglia accogliere il presente ricorso statuendo l'incostituzionalità dell'art. 4 della legge regionale n. 8/2021.*

Si deposita l'attestazione del deliberato consiliare del 17 giugno 2021.

Roma, 21 giugno 2021

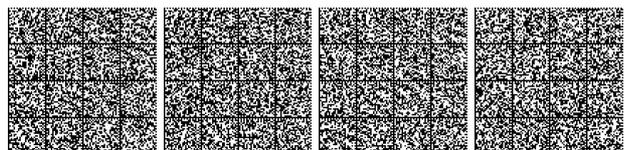
*Il Vice Avvocato Generale dello Stato: FIGLIOLIA*

**21C00149**

LAURA ALESSANDRELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2021-GUR-031) Roma, 2021 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 6,00

