

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 162° - Numero 40

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

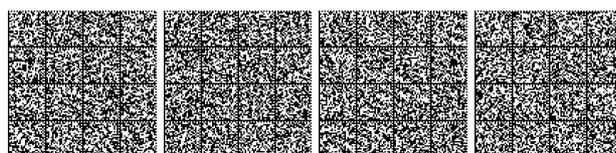
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 6 ottobre 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

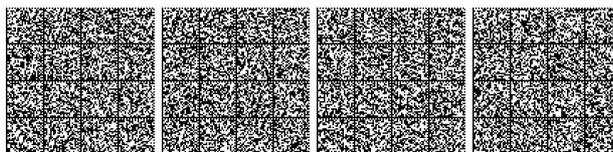




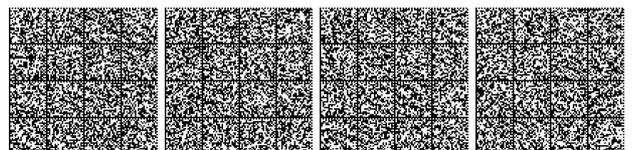
S O M M A R I O

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 45. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 agosto 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Commercio - Norme della Regione Campania - Modifiche alla legge regionale n. 7 del 2020 - Strumento comunale d'intervento per l'apparato distributivo (SIAD) - Previsione che il SIAD nel disporre vincoli di carattere dimensionale o tipologico agli insediamenti delle attività commerciali in aree o edifici di valore storico, archeologico, artistico e ambientale, deve osservare la disciplina vigente.**
- Commercio - Norme della Regione Campania - Modifiche alla legge regionale n. 7 del 2020 - Grandi strutture di vendita - Attribuzione al SIAD delle corrispondenti scelte di localizzazione e rilocalizzazione nei Comuni dell'intero territorio regionale, subordinatamente all'autorizzazione comunale e nel rispetto delle procedure di autorizzazione paesaggistica se l'immobile ricade in area sottoposta a vincolo.**
- Paesaggio - Norme della Regione Campania - Modifiche alla legge regionale n. 7 del 2020 - Nuove concessioni - Installazione di un nuovo impianto di distribuzione di carburanti lungo le autostrade, le tangenziali ed i raccordi autostradali - Rilascio condizionato, tra l'altro, alla verifica della conformità alle disposizioni per la tutela dei beni storici ed artistici e del paesaggio.**
- Volontariato - Terzo settore - Norme della Regione Campania - Misure di semplificazione in materia di concessioni del demanio marittimo - Previsione che le società e associazioni sportive dilettantistiche, affiliate ad un organismo sportivo, federazioni sportive nazionali, sono riconosciute come esercitanti attività di interesse generale, quali enti del terzo settore.**
- Legge della Regione Campania 29 giugno 2021, n. 5 (Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2021-2023 - Collegato alla stabilità regionale per il 2021), artt. 11, comma 1, lettera a), punto 2, lettera c), punto 2, e lettera i); e 57, comma 2..... Pag. 1
- N. 46. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 agosto 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ambiente - Parchi e riserve naturali - Norme della Regione Lazio - Modifica della perimetrazione del Parco naturale regionale dell'Appennino "Monti Simbruini", istituito con la legge regionale n. 8 del 1983.**
- Legge della Regione Lazio 1° luglio 2021, n. 8 (Modifica della perimetrazione del Parco naturale regionale dell'Appennino "Monti Simbruini"), art. 1..... Pag. 5
- N. 47. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 agosto 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione Calabria - Modifiche al comma 12 dell'art. 6 della legge regionale n. 21 del 2010 - Proroga, al 31 dicembre 2022, del termine di presentazione dell'istanza per l'esecuzione di interventi conformi alle disposizioni della legge regionale n. 21 del 2010.**
- Legge della Regione Calabria 7 luglio 2021, n. 23 (Proroga del termine di cui al comma 12 dell'articolo 6 della l.r. n. 21/2010), art. 1. Pag. 9



- N. 145. Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Messina del 28 novembre 2018
Processo penale - Notificazioni - Notificazioni e comunicazioni al pubblico ministero - Previsione che le notificazioni al pubblico ministero sono eseguite, anche direttamente dalle parti o dai difensori, mediante consegna di copia dell'atto nella segreteria - Denunciata differenziazione rispetto alla disciplina delle notificazioni all'imputato per le quali l'autorità giudiziaria può disporre che siano eseguite a mezzo di posta elettronica certificata (PEC).
 - Codice di procedura penale, art. 153, in relazione agli artt. 148 [, comma 2-*bis*,] e 157 [, comma 8-*bis*,] del medesimo codice..... Pag. 17
- N. 146. Ordinanza del Giudice di pace di Forlì del 13 maggio 2021
Circolazione stradale - Reato di guida sotto l'influenza dell'alcool - Estinzione del reato a seguito di esito positivo della messa alla prova - Procedimento di applicazione della sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente - Mancata previsione che il prefetto disponga la riduzione alla metà della sanzione della sospensione della patente.
 - Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 224, comma 3, in relazione all'art. 186, comma 9-*bis*, del medesimo decreto legislativo..... Pag. 18
- N. 147. Ordinanza del Consiglio di Stato del 14 maggio 2021
Paesaggio - Norme della Regione Puglia - Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale - Deliberazione motivata del Consiglio comunale - Interpretazione - Prevista individuazione di ambiti territoriali nonché di immobili ricadenti in aree vincolate, ai sensi del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), nei quali consentire, secondo le disposizioni del PPTR, interventi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione, nel rispetto di determinate modalità costruttive - Deroga al precedente divieto, ivi previsto.
 - Legge della Regione Puglia 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale), art. 6, comma 2, lettera *c-bis*)..... Pag. 20
- N. 148. Ordinanza della Commissione tributaria regionale per la Toscana del 16 aprile 2019
Imposte e tasse - Imputazione dei redditi fondiari - Concorrenza, indipendentemente dalla loro percezione, alla formazione del reddito complessivo dei soggetti che possiedono gli immobili, tra l'altro, a titolo di proprietà, per il periodo di imposta in cui si è verificato il possesso - Previsione che i redditi derivanti da contratti di locazione di immobili ad uso abitativo, se non percepiti, non concorrono a formare il reddito - Previsione subordinata alla sola conclusione del procedimento giurisdizionale di convalida di sfratto per morosità del conduttore.
 - Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), art. 26, comma 1..... Pag. 28
- N. 149. Ordinanza del Tribunale di Bolzano del 14 maggio 2021
Impiego pubblico - Sanità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Procedura di selezione nonché disciplina della composizione e nomina delle commissioni per il conferimento di incarichi di direzione di struttura complessa del Servizio sanitario provinciale - Norma transitoria all'art. 48 della legge prov. n. 7 del 2001.
 - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 5 marzo 2001, n. 7 (Riordinamento del Servizio sanitario provinciale), art. 48, comma 3; legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 aprile 2017, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in materia di salute), art. 6..... Pag. 30



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 45

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 agosto 2021
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Commercio - Norme della Regione Campania - Modifiche alla legge regionale n. 7 del 2020 - Strumento comunale d'intervento per l'apparato distributivo (SIAD) - Previsione che il SIAD nel disporre vincoli di carattere dimensionale o tipologico agli insediamenti delle attività commerciali in aree o edifici di valore storico, archeologico, artistico e ambientale, deve osservare la disciplina vigente.

Commercio - Norme della Regione Campania - Modifiche alla legge regionale n. 7 del 2020 - Grandi strutture di vendita - Attribuzione al SIAD delle corrispondenti scelte di localizzazione e rilocalizzazione nei Comuni dell'intero territorio regionale, subordinatamente all'autorizzazione comunale e nel rispetto delle procedure di autorizzazione paesaggistica se l'immobile ricade in area sottoposta a vincolo.

Paesaggio - Norme della Regione Campania - Modifiche alla legge regionale n. 7 del 2020 - Nuove concessioni - Installazione di un nuovo impianto di distribuzione di carburanti lungo le autostrade, le tangenziali ed i raccordi autostradali - Rilascio condizionato, tra l'altro, alla verifica della conformità alle disposizioni per la tutela dei beni storici ed artistici e del paesaggio.

Volontariato - Terzo settore - Norme della Regione Campania - Misure di semplificazione in materia di concessioni del demanio marittimo - Previsione che le società e associazioni sportive dilettantistiche, affiliate ad un organismo sportivo, federazioni sportive nazionali, sono riconosciute come esercitanti attività di interesse generale, quali enti del terzo settore.

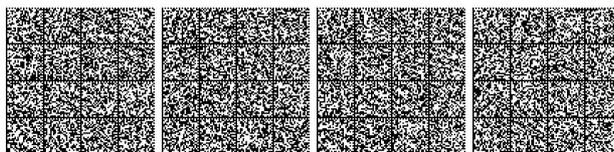
– Legge della Regione Campania 29 giugno 2021, n. 5 (Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2021-2023 - Collegato alla stabilità regionale per il 2021), artt. 11, comma 1, lettera a), punto 2, lettera c), punto 2, e lettera i); e 57, comma 2.

Ricorso per la Presidenza del Consiglio dei ministri (c.f. 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio attualmente in carica, rappresentata e difesa per mandato ex-lege dall'Avvocatura generale dello Stato dall'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale n. 80224030587), presso i cui uffici ha domicilio in Roma, via dei Portoghesi 12 (fax 0696514000 - PEC ags.rm@mailcertavvocaturastato.it)

Ricorrente contro Regione Campania, in persona del Presidente della Giunta Regionale attualmente in carica residente per l'impugnazione e la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 11, comma 1, lettere a), c), e i), e dell'art. 57, comma 2, della legge regionale 20 giugno 2021 n. 5, avente ad oggetto «Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2021-2023 - Collegato alla stabilità regionale per il 2021», pubblicata sul BUR n. 63 del 29 giugno 2021.

Il Consiglio Regionale della Calabria ha approvato il 29 giugno 2021 la legge n. 5 recante «Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2021-2023 - Collegato alla stabilità regionale 2021», suddivisa in sessantasei articoli con i quali intende incrementare i livelli di efficienza dell'azione amministrativa nel conseguimento degli obiettivi fissati nei propri documenti di programmazione in svariati campi, dettando misure nei settori della protezione civile e dell'ambiente, del commercio, del Turismo, della cultura e dello sport, dell'agricoltura, della mobilità e dei trasporti, della sicurezza urbana e della fiscalità.

Ad avviso della Presidenza del Consiglio, tuttavia, in alcuni punti questa normativa viola la competenza legislativa esclusiva dello Stato, e deve pertanto essere impugnata per i seguenti



MOTIVI

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettera *a*), punto 2, della legge regionale n. 5/2021 per violazione degli articoli 9 e 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione in relazione agli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché per violazione del principio di leale collaborazione.

La norma in epigrafe menzionata ha modificato l'art. 19, comma 6, della precedente legge regionale n. 7/2020 (Testo unico sul commercio), avverso il quale è tutt'ora pendente giudizio di impugnazione avanti la Corte costituzionale.

La modifica, oltre a sopprimere alcune parole eliminando uno dei compiti del SIAD, si sostanzia nella precisazione per cui lo strumento comunale che interviene nel disporre i vincoli dimensionali e tipologici agli insediamenti commerciali in aree o edifici di valore storico artistico ambientale, deve rispettare la disciplina vigente.

Più precisamente, la norma modificata così ora recita: «Il SIAD dispone vincoli di carattere dimensionale o tipologico agli insediamenti delle attività commerciali in aree o edifici che hanno valore storico, archeologico, artistico e ambientale, ai sensi della disciplina vigente, nei limiti necessari alle esigenze di tutela e nel rispetto dei motivi imperativi di interesse generale previsti dall'art. 2, comma 1, lettera *e*)».

Le censure di incostituzionalità dirette contro la norma prima della modifica fanno leva sul mancato rispetto degli obblighi di intesa con lo Stato nella fissazione dei contenuti della pianificazione paesaggistica, e la modifica ora apporata - probabilmente ispirata dall'intento di superare quelle censure - in realtà non le supera affatto.

Anche così modificata, la norma regionale non stabilisce in chiaro rapporto di subordinazione dello strumento di pianificazione comunale (il SIAD) al piano paesaggistico, come impongono gli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, soprattutto tenendo conto che la legislazione regionale continua ad attribuire al SIAD poteri propri della pianificazione paesaggistica, laddove gli consente di fissare vincoli dimensionali e tipologici agli insediamenti nelle aree o negli edifici tutelati. Mentre è noto che per pacifico principio costituzionalmente garantito i poteri di pianificazione paesaggistica si esercitano dalle regioni solo con l'intesa dello Stato.

Spetta in altri termini esclusivamente al piano paesaggistico predeterminare gli usi del territorio compatibili con i valori tutelati, e questo compito non può assolutamente essere conferito a strumenti diversi, per di più solo comunali e soprattutto in un territorio - quello campano - nel quale non vi è un piano paesaggistico concordato con lo Stato, cui subordinare eventuali diversi atti di pianificazione.

Per la precisione, è tuttora in itinere un percorso di cooperazione tra lo Stato e la Regione Campania avviato già dal 2016 per l'elaborazione congiunta di un Piano Paesaggistico Regionale, ma tale percorso ancora non si è concluso; e in tale situazione non è ammissibile una azione regionale autonoma che unilateralmente abbia contenuti incidenti sul paesaggio e sui beni tutelati.

Dire, come fa la nuova legge, che una disciplina incompatibile con la Costituzione deve avvenire «ai sensi della disciplina vigente» non significa nulla di apprezzabile: il SIAD comunale continua a pianificare da solo senza obbedire ad alcuna intesa con lo Stato, né ad essere sotto ordinato ad atti adottati di intesa con lo Stato.

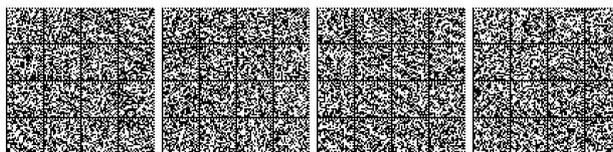
La norma in questione dunque, come del resto già la norma precedente, persegue nel violare l'art. 9 della Costituzione che assegna allo Stato la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della nazione, e nel violare anche l'art. 117, comma 2, lettera *s*) della Costituzione che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva nella legislazione in materia della tutela dell'ambiente e dei beni culturali.

Competenza che nello specifico è stata esercitata con le norme del decreto legislativo n. 42/2004, le quali — in vigore ormai da diversi anni - impongono l'esigenza di una pianificazione concordata tra Stato e regioni; e questo obbligo è sistematicamente violato dalla regione Campania, che si sottrae pure all'impegno assunto con il Ministero di pervenire ad una definizione concordata del Piano Paesaggistico Regionale.

Peraltro, anche a prescindere dall'esistenza di impatto di pianificazione regionale cui sottomettere il SIAD, comunque è pretermessa ogni previsione di concertazione con lo Stato.

E questa pretermissione è già stata censurata dalla Corte costituzionale in occasione di norme della Regione Basilicata volte ad introdurre una disciplina incidente su ambiti sottoposti a vincolo paesaggistico «senza alcuna concertazione con gli organi ministeriali competenti» (Corte Cost. sentenza n. 86/2019). Atteggiamento che di tutta evidenza contrasta pure con il dovere di leale collaborazione che, come grava sullo Stato nei confronti delle regioni (Corte Cost. sentenza n. 140/2015), così grava sulle regioni nei riguardi dello Stato (Corte Cost. sentenza n. 240/2020).

2) Illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettera *c*), punto 2, della legge regionale n. 5/2021 per violazione degli articoli 9 e 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione in relazione agli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni Culturali e del Paesaggio, nonché per violazione del principio di leale collaborazione.



La norma qui censurata modifica l'art. 28, comma 10, della precedente legge regionale n. 7/2020, sempre attinente alla disciplina generale del commercio regionale, prevedendo che in caso di rilocalizzazione di una grande struttura di vendita, se l'immobile ricade in area sottoposta a vincolo resta fermo il rispetto delle procedure di autorizzazione paesaggistica.

Anche in questo caso si tratta di modifica di norma già sottoposta a censura di incostituzionalità, ed anche in questo caso l'intervenuta modifica non è idonea a risolvere la criticità denunciata.

In sostanza, la norma risultante dalla novella attribuisce al SIAD le scelte di localizzazione e rilocalizzazione delle grandi strutture di vendita nei comuni dell'intero territorio regionale, subordinatamente alla autorizzazione comunale relativamente agli impatti ambientali, di traffico e di rispetto delle regole edilizie, ed ora anche nel «rispetto delle procedure di autorizzazione paesaggistica se l'immobile ricade in area sottoposta a vincolo».

Ora, precisare la necessità del rispetto delle procedure di autorizzazione paesaggistica è dizione in sé perfettamente inutile, perché è indubbio che tale rispetto fosse dovuto anche prima dell'intervento della novella, e quindi anche a prescindere da questa.

Il vizio dedotto nei confronti della norma prima della modifica - e che quindi non è superato da essa - è nell'attribuire ad uno strumento di pianificazione (esclusivamente) comunale il potere di adottare scelte di localizzazione e rilocalizzazione che incidono sul territorio e sulla sua pianificazione paesaggistica, al di fuori da ogni intesa con lo Stato, stabilendo autonomamente e senza alcun coinvolgimento dell'Amministrazione preposta alla tutela se determinate aree siano o meno in grado di ospitare - in via di primo insediamento o di nuova localizzazione - grandi strutture di vendita, ossia organismi di rilevante impatto dimensionale.

Anche in questo caso risultano disattesi gli obblighi di necessaria previa intesa con lo Stato nel definire i contenuti della pianificazione del territorio regionale e la predeterminazione degli usi del territorio compatibili con i valori tutelati, obblighi imposti dalle corrispondenti norme del Codice dei beni culturali e del Paesaggio (articoli 135 e 143 del decreto legislativo n. 42/2004).

Ma anche in questo caso, oltre alla violazione delle norme della Costituzione che attribuiscono allo Stato la tutela esclusiva del paesaggio (art. 9) e la competenza legislativa esclusiva nella stessa materia (art. 117, comma 2, lettera s) esercitata mediante i citati parametri normativi interposti, si palesa la violazione del principio di leale collaborazione, in quanto non è minimamente previsto neppure un momento di concertazione con i competenti organi ministeriali, in totale elusione del percorso collaborativo pure in essere.

3) Illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettera i), della legge regionale n. 5/2021 per violazione degli articoli 9 e 117, comma 2, lettera s), della Costituzione in relazione agli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del Paesaggio, nonché per violazione del principio di leale collaborazione.

La norma qui censurata modifica l'art. 130 della precedente legge regionale n. 7/2020 (Testo unico sul commercio), aggiungendo alla lettera b) del primo comma le parole «e del paesaggio».

Per effetto della novella, la nuova disciplina regionale in materia di concessioni prevede che la concessione per l'installazione di nuovi impianti di distribuzione di carburante lungo le autostrade, le tangenziali ed i raccordi autostradali rilasciata dalla regione è subordinata alla verifica della conformità alle prescrizioni urbanistiche e fiscali, alle prescrizioni concernenti la sicurezza sanitaria, ambientale e stradale, alle disposizioni per la tutela dei beni storici, artistici e del paesaggio.

Il riferimento alle disposizioni per la tutela del paesaggio è del tutto generico e, nella ricordata assenza di un Piano Paesaggistico sul territorio campano, appare vuota di apprezzabile significato.

Ciò significa che, mancando pure un qualsivoglia accordo tra la regione e il Ministero preposto alla tutela, la tutela paesaggistica nel caso di concessioni per l'installazione di nuovi impianti di distribuzione di carburanti lungo le strade continua ad essere illegittimamente sottratta alla pianificazione obbligatoria e alla disciplina del Piano Paesaggistico, e ad essere rimessa a valutazioni adottate caso per caso senza un quadro di insieme al quale obbedire.

Anche in questa occasione quindi, come nelle altre due precedenti, la norma regionale perpetra una violazione dei precetti costituzionali garanti della competenza dello Stato in materia di tutela del paesaggio, quali l'art. 9 della Costituzione e l'art. 117, comma 2, lettera s) della stessa Carta Costituzionale; ed è inoltre anche qui violato il principio di leale collaborazione tra Stato e regioni, laddove si disciplinano e si effettuano unilateralmente scelte idonee ad incidere sulla pianificazione territoriale, al di fuori delle necessarie concordate intese.

4) Illegittimità costituzionale dell'art. 57, comma 2, della legge regionale n. 5/2021 per violazione dell'art. 3 e dell'art. 117, comma 2, lettera i), della Costituzione.

La norma in rubrica prevede che: «Per gli effetti della disciplina delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali, le società e associazioni sportive dilettantistiche, costituite in conformità all'art. 90 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato finanziaria 2003), affiliate ad



un organismo sportivo, federazioni sportive nazionali, sono riconosciute come esercitanti attività di interesse generale, quali enti del terzo settore, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettera *t*) del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'art. 1, comma 2, lettera *b*), della legge 6 giugno 2016, n. 106)».

In sostanza, l'art. 57, comma 2, estende la qualifica di enti del Terzo settore alle società e associazioni sportive dilettantistiche in assenza dei requisiti di legge.

Si tratta di un riconoscimento *ex-lege*, quindi automatico, laddove nella disciplina statale la qualifica di ente del terzo settore deriva innanzitutto dalla volontà dell'ente, che desidera assumerla iscrivendosi nel registro unico del terzo settore ai sensi dell'art. 4 del Codice del Terzo settore di cui al decreto legislativo 117//2017.

Si tratta inoltre di un riconoscimento che prescinde dall'assolvimento da parte dell'ente di una serie di obblighi, come ad esempio i relativi adeguamenti statutari, e che è conseguibile anche dagli enti costituiti in forma di società, laddove la legge nazionale lo preclude, fatte salve le ipotesi in cui le società abbiano la qualifica di impresa sociale.

Ora, la disciplina degli enti del terzo settore è regolata dallo Stato in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale, perché dal conseguimento della relativa qualifica discendono una serie di diritti e di obblighi rilevanti per l'interesse generale. Si pensi, ad esempio, al diritto ad ottenere la concessione o la locazione di beni pubblici (non solo del demanio marittimo) a canone agevolato.

Onde, l'individuazione e fissazione da parte della legge statale dei presupposti soggettivi per assumere la natura di enti del terzo settore, nonché le conseguenze giuridiche che ne derivano sul piano dei diritti e degli obblighi, inducono a ritenere che la relativa qualifica conferisca all'ente un vero e proprio *status*, con la conseguenza che la disciplina degli enti in questione attiene necessariamente alla materia del diritto civile.

Tesi peraltro già affermata dalla giurisprudenza costituzionale, per cui «i soggetti del Terzo settore, in quanto soggetti di diritto privato, per quanto attiene alla loro conformazione specifica, alla loro organizzazione e alle regole essenziali di correlazione con le autorità pubbliche, ricadono tipicamente nell'ordinamento civile» (Corte Cost. sentenza n. 185/2018). Ovvìa considerazione è quella per cui l'appartenenza di una data disciplina al diritto civile comporta la necessità — garantita dalla Costituzione — che essa spetti in via esclusiva alla legge dello Stato, in modo da assicurarne uniformità di applicazione sull'intero territorio nazionale, in ossequio al principio costituzionale di eguaglianza.

Anche se un'agevolazione delle società e delle associazioni sportive dilettantistiche nell'ambito delle concessioni demaniali rientra nei poteri del legislatore regionale, per la competenza che comunque le regioni hanno in materia di funzioni amministrative sul demanio marittimo, tale finalità non può essere raggiunta manipolando a livello legislativo la figura degli enti del terzo settore, creandone una versione «allargata».

Si fa d'altro canto presente, in che nel caso di associazioni sportive dilettantistiche, l'opzione di essere riconosciute come ente del terzo settore non è priva di conseguenza, in quanto comporta la rinuncia al regime forfettario di cui alla legge n. 398/1991.

Sotto altro profilo, poi, la norma qui censurata equipara, sempre agli effetti della disciplina delle concessioni demaniali, le società e associazioni sportive dilettantistiche agli enti privati che esercitano attività di interesse generale.

Ai sensi dell'art. 37 del regolamento al Codice della Navigazione, che richiama l'art. 39 del Codice della Navigazione, tali enti - definiti come quelli che perseguono fini di pubblico interesse diversi dalla beneficenza - hanno diritto a pagare un canone meramente ricognitivo per il godimento dei beni del demanio marittimo, fluviale o lacustre.

La norma regionale, quindi, estendendo alle società ed associazioni sportive dilettantistiche il beneficio di cui sopra, determina una inammissibile riduzione delle entrate dello Stato.

L'art. 03, comma 1, lettera *c*) del decreto-legge n. 400/1993, convertito con legge n. 494/1993 prevede infatti per le società ed associazioni sportive dilettantistiche una riduzione del canone demaniale nella misura del 50% (cinquanta per cento), mentre l'art. 03, comma 1, lettera *d*) del decreto-legge n. 43/2000 per gli enti esercenti attività di interesse generale di cui alle citate norme del Codice della Navigazione e del suo regolamento prevede una riduzione del 90% (novanta per cento) del canone demaniale.

In altri termini, le società ed associazioni sportive dilettantistiche operanti sul demanio marittimo in Campania vengono a pagare un canone demaniale del 10% del dovuto, invece del 50% che dovrebbero pagare e che in realtà pagano gli stessi enti nel resto d'Italia.

Il che, ad avviso del Governo, si traduce in un'inammissibile disparità di trattamento, ispirata da mere ragioni di appartenenza territoriale e pertanto irragionevole, tra enti che invece si trovano nella medesima situazione soggettiva ed oggettiva, con conseguente evidente violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Ma si traduce anche, per gli stessi motivi, in una violazione dell'art. 117, comma 2, lettera 1) della Costituzione, perché la misura del canone dovuto per il godimento di un bene dello Stato attiene alla disciplina del contratto, o in generale del rapporto di diritto civile, e appartiene allo Stato (che peraltro ne è il beneficiario) perché deve essere fissata in modo necessariamente unitario su tutto il territorio nazionale.



P.Q.M.

*Per tutte le esposte ragioni, la Presidenza del Consiglio dei ministri come sopra rappresentata e difesa
Conclude*

Affinché la Corte costituzionale voglia accogliere il presente ricorso e per l'effetto dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme della legge della Regione Campania n. 5/2021 censurate con il presente ricorso.

Roma, 21 agosto 2024

L'Avvocato dello Stato: CORSINI

21C00207

N. 46

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 agosto 2021
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Ambiente - Parchi e riserve naturali - Norme della Regione Lazio - Modifica della perimetrazione del Parco naturale regionale dell'Appennino "Monti Simbruini", istituito con la legge regionale n. 8 del 1983.

– Legge della Regione Lazio 1° luglio 2021, n. 8 (Modifica della perimetrazione del Parco naturale regionale dell'Appennino "Monti Simbruini"), art. 1.

Ricorso (*ex* Art. 127, comma 1, Cost.) per il Presidente del Consiglio dei Ministri — (codice fiscale 80188230587), rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale 80224030587) presso i cui uffici domicilio in Roma, via dei Portoghesi, n. 12, telefax n. 06.96.51.40.00; indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it giusta delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 5 agosto 2021, ricorrente;

Contro la Regione Lazio, in persona del Presidente della Giunta regionale in carica intimata;

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge Regione Lazio 1° luglio 2021, n. 8, pubblicata nel Bollettino Ufficiale Lazio 6 luglio 2021, n. 67, recante «Modifica della perimetrazione del Parco naturale regionale dell'Appennino «Monti Simbruini»»;

Per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione agli artt. 22 e 23 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, all'art. 6, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, alla direttiva 42/2001/CE, all'art. 6, comma 3, della direttiva 43/92/CE, recepito dall'art. 6, del decreto del Presidente della Repubblica del 12 marzo 2003, n. 120.

Con la legge n. 8 del 1° luglio 2021 la Regione Lazio ha effettuato la «modifica della perimetrazione del Parco naturale regionale dell'Appennino «Monti Simbruini»».

L'art. 1 (ed unico) della predetta legge sotto la rubrica, «Modifica della perimetrazione del Parco naturale regionale dell'Appennino «Monti Simbruini», prevede che:

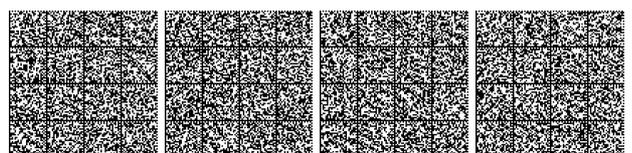
«1. La perimetrazione del Parco naturale regionale dell'Appennino «Monti Simbruini», istituito con la legge regionale 29 gennaio 1983, n. 8, è modificata secondo la planimetria in scala 1:10.000 e la relazione descrittiva di cui, rispettivamente, agli allegati A e B che costituiscono parte integrante della presente legge.

2. Nelle more dell'adeguamento, ai sensi dell'art. 26, comma 5-*bis*, della legge regionale 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali) e successive modifiche, del Piano del Parco naturale regionale dell'Appennino «Monti Simbruini», approvato con deliberazione del Consiglio regionale 27 ottobre 1999, n. 587, alla disposizione di cui al comma 1, continua ad applicarsi la disciplina prevista nel medesimo Piano.

3. Limitatamente al territorio oggetto di modifica ai sensi del comma 1, non ricompreso nella perimetrazione prevista nel Piano di cui al comma 2, si applicano le disposizioni previste dall'art. 8, commi 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9 della legge regionale n. 29/1997 e successive modifiche»;

La predetta legge, in relazione ad alcune disposizioni, appare costituzionalmente illegittima in quanto contrasta con gli *standard* di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema posti dal legislatore statale nell'esercizio della competenza esclusiva *ex* art 117, secondo comma, Cost., nel cui ambito rientra la disciplina ambientale dei parchi (Corte Cost., sentenze n. 290 del 2019; n. 121 del 2018).

Il Presidente del Consiglio dei ministri propone, pertanto, il presente ricorso, affidato al seguente motivo di



DIRITTO

1. Illegittimità dell'art. 1, della legge Regione Lazio 1° luglio 2021, n. 8, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, in relazione agli artt. 22 e 23 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, all'art. 6, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, alla direttiva 42/2001/CE, all'art. 6, comma 3, della direttiva 43/92/CE, recepito dall'art. 6, del decreto del Presidente della Repubblica 12 marzo 2003, n. 120.

L'art. 1 dell'impugnata legge regionale che modifica la perimetrazione del Parco naturale regionale dell'Appennino «Monti Simbruini» è costituzionalmente illegittimo perché, ai fini della modifica della perimetrazione del Parco, il legislatore ha utilizzato lo strumento della legge in luogo del necessario procedimento amministrativo prescritto dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), ricondotta dalla giurisprudenza costituzionale alla materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» di competenza esclusiva dello Stato (Corte Cost., sentenze n. 74 e n. 36 del 2017), ai cui principi fondamentali la legislazione regionale è tenuta ad adeguarsi, e che assume anche i connotati di normativa interposta.

Disponendo con legge la «modifica della perimetrazione del Parco naturale regionale dell'Appennino «Monti Simbruini» la Regione Lazio ha eluso la necessaria partecipazione delle province, dei comuni e delle comunità montane al relativo procedimento prescritta dalla suddetta legge n. 394/91, ed ha altresì violato le disposizioni del decreto legislativo n. 152/2006 che, in relazione ai piani (ai quali va ricondotta la perimetrazione del Parco regionale) prescrivono la valutazione ambientale strategica ovvero la verifica di assoggettabilità a tale valutazione, nonché la valutazione di incidenza.

Con l'impugnata legge la Regione Lazio ha, quindi, sostanzialmente abusato dello strumento normativo, svuotando di contenuto e rendendo praticamente inutile lo svolgimento del procedimento prescritto per la modifica dei confini del Parco regionale — il cui esito finale è stato predeterminato dalla legge regionale impugnata —, anche in contrasto con le disposizioni in materia di VAS e di VINCA.

Invero, l'art. 23 della legge n. 394 del 1991 stabilisce che:

«1. La legge regionale istitutiva del parco naturale regionale, tenuto conto del documento di indirizzo di cui all'art. 22, comma 1, lettera a), definisce la perimetrazione provvisoria e le misure di salvaguardia, individua il soggetto per la gestione del parco e indica gli elementi del piano per il parco, di cui all'art. 25, comma 1, nonché i principi del regolamento del parco.»

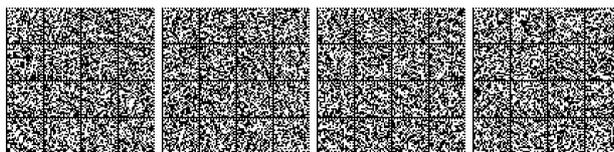
L'art. 22, comma 1, lett. a) della legge n. 394 del 1991 a sua volta stabilisce che «Costituiscono principi fondamentali per la disciplina delle aree naturali protette regionali: a) la partecipazione delle province, delle comunità montane e dei comuni al procedimento di istituzione dell'area protetta, fatta salva l'attribuzione delle funzioni amministrative alle province, ai sensi dell'art. 14 della legge 8 giugno 1990, n. 142. Tale partecipazione si realizza, tenuto conto dell'art. 3 della stessa legge n. 142 del 1990, attraverso conferenze per la redazione di un documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale dell'area da destinare a protezione, alla perimetrazione provvisoria, all'individuazione degli obiettivi da perseguire, alla valutazione degli effetti dell'istituzione dell'area protetta sul territorio».

Lo stesso art. 22, comma 1, della legge quadro alla lettera c), garantisce, altresì, agli enti locali la partecipazione alla gestione dell'area protetta, sicché essi non possono essere estromessi dal procedimento con cui si compie un atto di evidente rilievo gestionale *strictu sensu* considerato, qual è la variazione dei confini del parco.

In una visione complessiva e di sistema degli impatti della norma e nella ipotizzabile riconducibilità della intervenuta ripermetrazione del Parco regionale alla nozione di «Piano» si rilevano potenziali riflessi, in termini di contrasto dell'impugnata norma anche con l'art. 6, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 «in considerazione dei possibili impatti sulle finalità di conservazione dei siti designati come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici e quelli classificati come siti di importanza comunitaria per la protezione degli *Habitat* naturali e della flora e della fauna selvatica». (comma, 2, lett. b).

Quanto sopra, tenuto conto, per l'appunto, della ampia nozione di «piano» stessa recata dalla direttiva 42/2001/CE sulla valutazione ambientale strategica come recepita dal legislatore nazionale, in relazione alla quale la Commissione Europea è intervenuta più volte chiarendo, sulla base di una uniforme giurisprudenza della Corte di Giustizia, che «[...] in considerazione della finalità della direttiva 2001/42, consistente nel garantire un livello elevato di protezione dell'ambiente, le disposizioni che delimitano l'ambito di applicazione di tale direttiva, ed in special modo quelle che enunciano le definizioni degli atti ivi previsti, devono essere interpretate in senso ampio» (sentenza C-567/10, punti 24-43).

La valutazione ambientale strategica deve, dunque, essere prevista per tutte quelle decisioni che determinano effetti sulle modalità di uso di una determinata area, provocandone un sostanziale cambiamento.



Sul concetto di «piano», si richiama anche il documento della Commissione Europea «Attuazione della direttiva 2001/42/ce concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente», in cui si chiarisce in maniera inequivocabile che «uno dei possibili parametri di valutazione può essere la misura in cui è probabile che un atto abbia effetti significativi sull'ambiente».

Una possibile interpretazione è che i termini includano qualsiasi dichiarazione ufficiale che vada oltre le aspirazioni e stabilisca un corso di azione per il futuro Ciò potrebbe includere, ad esempio, piani per la destinazione dei suoli che stabiliscano le modalità di riassetto del territorio o che fissino delle regole o un orientamento sul tipo di sviluppo che potrebbe essere appropriato o consentito in determinate aree o ancora che propongano i criteri da tenere in considerazione nel concepimento del nuovo progetto» (paragrafi 3.3, 3.4, 3.5 e 3.6);

Tra l'altro, nel caso di specie, poiché la ripermetrazione sancita dalla norma impugnata interessa «piccole aree a livello locale» e si sostanzia in una «modifica minore» al piano previgente, ai sensi del decreto legislativo n. 152 del 2006, art. 6, comma 3, dovrebbe essere l'autorità competente a valutare se la ripermetrazione stessa possa produrre «impatti significativi sull'ambiente, secondo le disposizioni di cui all'art. 12 e tenuto conto del diverso livello di sensibilità ambientale dell'area oggetto di intervento», da ciò derivandone l'eventuale necessità di un suo assoggettamento a verifica di assoggettabilità a VAS, ovvero — nella rilevata insussistenza dei presupposti — il relativo esonero da siffatta verifica.

Sempre in tale ottica, a tale violazione si accompagna, in maniera consequenziale, quella ad essa correlata, relativa alla mancata sottoposizione del provvedimento a valutazione di incidenza ambientale ai sensi dell'art. 6, comma 3, della direttiva 43/92/CE, come recepito dall'art. 6, del decreto del Presidente della Repubblica del 12 marzo 2003, n. 120, che ha sostituito l'art. 5, del Presidente della Repubblica dell'8 settembre 1997, n. 357, applicabile anche ai piani e ai programmi (anche in questo caso la Commissione Europea, a pag. 41 del documento «Gestione dei siti Natura 2000 — Guida all'interpretazione dell'art. 6 della direttiva 92/43/CEE (direttiva *Habitat*)» rileva che «di ovvia rilevanza a norma della direttiva *Habitat* sono i piani territoriali o di destinazione dei suoli. Alcuni di essi hanno effetti legali diretti per la destinazione d'uso dei terreni, altri invece soltanto indiretti. A titolo di esempio, i piani territoriali regionali o aventi un'ampia estensione geografica spesso non sono applicati direttamente, bensì costituiscono la base per piani più dettagliati o fungono da quadro generale per consensi allo sviluppo con effetti legali diretti. Entrambi i tipi di piani di destinazione dei suoli si dovrebbero considerare coperti dall'art. 6, paragrafo 3, nella misura in cui possono avere effetti significativi su un sito Natura 2000.»)

Sul punto va, quindi, ribadito quanto già affermato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 38 del 2015, per cui «la disciplina della valutazione di incidenza ambientale (VINCA) sulle aree protette ai sensi di «Natura 2000», contenuta nell'art. 5 del regolamento di cui al Presidente della Repubblica n. 357 del 1997, deve ritenersi ricompresa nella «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», rientrando nella competenza esclusiva statale, e si impone a pieno titolo, anche nei suoi decreti attuativi, nei confronti delle Regioni ordinarie».

Si evidenzia, inoltre, che la stessa legge regionale Lazio 6 ottobre 1997, n. 29, recante «Norme in materia di aree naturali protette regionali» non prevede che la modifica della perimetrazione di un parco naturale regionale possa effettuarsi attraverso una legge. L'art. 26, comma 5-*bis* della predetta legge, infatti, — in coerenza con la legge quadro di riferimento 394/1991 —, prevede che «il piano dell'area naturale protetta è aggiornato almeno ogni dieci anni, secondo le procedure previste dal presente art. per la sua adozione ed approvazione»; i precedenti commi stabiliscono che:

«2. Il piano dell'area naturale protetta è redatto a cura dell'ente di gestione, con l'assistenza dell'Agenzia regionale per i parchi, ed è adottato e trasmesso alla Regione entro nove mesi dall'insediamento degli organi dell'ente di gestione.

3. Decorso inutilmente il termine di cui al comma 2, la Giunta regionale si sostituisce all'ente di gestione per l'adozione del piano, affidandone la redazione alle proprie strutture competenti in materia o all'Agenzia regionale per i Parchi, che debbono provvedere nel termine di un anno.

4. Il piano adottato ai sensi dei commi precedenti è depositato per quaranta giorni presso le sedi degli enti locali interessati e della Regione. L'ente di gestione provvede, con apposito avviso da pubblicare su un quotidiano a diffusione regionale, a dare notizia dell'avvenuto deposito e del relativo periodo. Durante questo periodo chiunque può prenderne visione e presentare osservazioni scritte all'ente di gestione, il quale esprime il proprio parere entro i successivi trenta giorni e trasmette il parere e le osservazioni alla Giunta regionale. La Giunta regionale, previo esame della struttura regionale competente in materia di aree naturali protette, apporta eventuali modifiche ed integrazioni, pronunciandosi contestualmente sulle osservazioni pervenute e ne propone al Consiglio regionale l'approvazione. Trascorsi tre mesi dall'assegnazione della proposta di piano alla commissione consiliare competente, la proposta è iscritta all'ordine del giorno dell'Aula ai sensi dell'art. 63, comma 3, del regolamento dei lavori del Consiglio regionale. Il Consiglio regionale si esprime sulla proposta di piano entro i successivi centoventi giorni, decorsi i quali il piano si intende approvato.



5. Il piano approvato dal Consiglio regionale è pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione ed è immediatamente vincolante nei confronti delle amministrazioni pubbliche e dei privati.»

Risulta, dunque, chiaro che la disposta ripermimetrazione del Parco naturale regionale «Monti Simbruini» avrebbe dovuto seguire l'*iter* previsto dalla legge n. 394 del 1991 per la sua istituzione, ovvero l'*iter* previsto dalla legge regionale Lazio 29/1997 per l'aggiornamento al piano del parco che, ai sensi del relativo art. 26, comma 1, lett. a), include «la perimetrazione definitiva dell'area naturale protetta».

L'illegittimità dell'impugnata norma appare confermata dal carattere incongruente della previsione di cui al comma 2, che mentre da un lato prevede che il piano dovrà essere modificato attraverso le procedure di cui all'art. 26 della legge regionale n. 29/1997, dall'altro statuisce che alla modifica della perimetrazione del parco regionale fissata al comma 1 continui ad applicarsi la disciplina prevista dal Piano del parco vigente.

Parimenti illegittimo risulta, poi, comma 3 del medesimo art. 1, che stabilisce che si applichino le norme di salvaguardia, di cui all'art. 8 della legge regionale n. 29/1997, al «territorio oggetto di modifica ai sensi del comma 1» (ossia ai sensi della legge in esame), ma «non ricompreso nella perimetrazione prevista nel Piano di cui al comma 2» (ossia del Piano che dovrebbe essere oggetto di adeguamento).

In sintesi, la legge regionale in esame, nella sua non chiara formulazione, di fatto impone l'effettività della ripermimetrazione del Parco naturale regionale «Monti Simbruini», ma sembra poi rimandare ad un successivo adeguamento del Piano del Parco, che non potrà che avvenire (quello sì), nel rispetto delle previsioni dell'art. 26 della legge regionale n. 29/1997.

In fattispecie analoga a quella in esame, la Corte Costituzionale con sentenza n. 134 del 2020 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Liguria n. 3 del 2019, nella parte in cui modificava con legge regionale i confini dei parchi naturali regionali delle Alpi Liguri, dell'Antola, dell'Aveto e del Beigua.

A giudizio della Consulta, «l'art. 22, comma 1, lettera c), della legge quadro garantisce agli enti locali la partecipazione alla gestione dell'area protetta, sicché essi non possono essere estromessi dal procedimento con cui si compie un atto di evidente rilievo gestionale, ovvero la variazione dei confini del parco. Del resto, tale variazione non è stata affidata a modifiche del piano del parco, alle quali avrebbero potuto partecipare i rappresentanti degli enti locali, ma è avvenuta direttamente con legge, e deve perciò osservare il medesimo procedimento seguito dal legislatore ai fini della perimetrazione provvisoria dei confini, ai sensi dell'art. 22 della legge quadro, compresa la interlocuzione con le autonomie locali».

Attraverso, dunque, le censurate disposizioni recate dalla impugnata legge, la Regione modifica d'imperio i confini del Parco naturale regionale «Monti Simbruini», eludendo le previste procedure di revisione del piano del parco, attraendo così a sé interamente il governo delle aree protette, che viene sottratto agli Enti Parco previsti dalla legge statale n. 394/1991.

Considerata la riconducibilità della disciplina delle aree protette nella competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente» ex art. 117, secondo comma, lettera s) e alla possibilità, in tale ambito, da parte delle Regioni, di determinare maggiori livelli di tutela, ma non di derogare alla legislazione statale (Corte Cost. sentenze n. 44 del 2011, n. 193 del 2010, n. 61 del 2009 e n. 232 del 2008), va ulteriormente affermato (come chiarito da parte del Giudice delle leggi) che «il territorio dei parchi, siano essi nazionali o regionali, ben (possa) essere oggetto di regolamentazione da parte della Regione, in materie riconducibili ai commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost., purchè in linea con il nucleo minimo di salvaguardia del patrimonio naturale, da ritenere vincolante per le Regioni» (Corte Cost., sentenze nn.rr. 232 del 2008, punto 5. del Considerato in diritto e 44 del 2011, già citata).

Nell'ambito, quindi, delle materie di loro competenza, le Regioni trovano un limite negli *standard* di tutela fissati a livello statale. Questi, tuttavia, non impediscono al legislatore regionale di adottare discipline normative che prescrivano livelli di tutela dell'ambiente più elevati (di recente, Corte Cost., sentenze n. 66 del 2018, n. 74 del 2017, n. 267 del 2016 e n. 149 del 2015), i quali «implicano logicamente il rispetto degli *standard* adeguati e uniformi fissati nelle leggi statali» (Corte Cost., sentenza n. 315 del 2010), che rappresentano, *ex se*, limiti invalicabili per l'attività legislativa della Regione, in quanto statuenti norme imperative che devono essere rispettate sull'intero territorio nazionale per primarie esigenze di tutela ambientale. E la più volte menzionata legge n. 394 del 1991 non si limita, per l'appunto, a dettare *standard* minimi uniformi finalizzati a tutelare soltanto i parchi e le riserve naturali nazionali e regionali — istituiti ai sensi dell'art. 8 della legge quadro (rispettivamente, con decreto del Presidente della Repubblica e con decreto del Ministro dell'ambiente) — ma impone anche un nucleo minimo di tutela del patrimonio ambientale rappresentato dai parchi e dalle riserve naturali regionali, che vincola il legislatore regionale nell'ambito delle proprie competenze (sentenze n. 74 e n. 36 del 2017, n. 212 del 2014, n. 171 del 2012, n. 325, n. 70 e n. 44 del 2011).



P.Q.M.

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

«Voglia l'Ecc.ma Corte Costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 1 della legge Regione Lazio 1° luglio 2021, n. 8, pubblicata nel Bollettino Ufficiali Lazio 6 luglio 2021, n. 67, recante Modifica della perimetrazione del Parco naturale regionale dell'Appennino «Monti Simbruini», per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s) Cost.

Si producono:

1. copia della legge regionale impugnata;
2. copia conforme della delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 5 agosto 2021, recante la determinazione di proposizione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.

Roma, 10 agosto 2021

L'Avvocato dello Stato: GUIDA

21C00208

N. 47

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 agosto 2021
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione Calabria - Modifiche al comma 12 dell'art. 6 della legge regionale n. 21 del 2010 - Proroga, al 31 dicembre 2022, del termine di presentazione dell'istanza per l'esecuzione di interventi conformi alle disposizioni della legge regionale n. 21 del 2010.

- Legge della Regione Calabria 7 luglio 2021, n. 23 (Proroga del termine di cui al comma 12 dell'articolo 6 della l.r. n. 21/2010), art. 1.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, c.f. 80224030587, n. fax 0696514000 ed indirizzo pec per il ricevimento degli atti ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it, presso i cui uffici in Roma - via dei Portoghesi n. 12 - è domiciliato per legge contro la Regione Calabria, in persona del presidente della giunta regionale in carica, con sede a Cittadella Regionale - viale Europa - località Germaneto - 88100 Catanzaro per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria n. 23 del 7 luglio 2021, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Calabria n. 54 dell'8 luglio 2021, recante «Proroga del termine di cui al comma 12 dell'art. 6 della legge regionale n. 21/2010», per violazione degli articoli 9 e 117, primo e secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, rispetto ai quali costituiscono norme interposte la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio, e gli articoli 135, 143 e 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio, dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali statali in materia di governo del territorio stabiliti dall'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, e del principio di leale collaborazione e ciò a seguito ed in forza della delibera di impugnativa assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta del 5 agosto 2021.

FATTO

La legge regionale n. 23 del 2021, intitolata «Proroga del termine di cui al comma 12 dell'art. 6 della legge regionale n. 21/2010», dispone, all'art. 1, una proroga del termine di cui al comma 12 dell'art. 6 della legge regionale n. 21 del 2010, riguardante «Misure straordinarie a sostegno dell'attività edilizia finalizzata al miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale», sostituendo le parole «entro il 31 dicembre 2021» con le parole «entro il 31 dicembre 2022».



In via preliminare, si deve rilevare che, in attuazione delle disposizioni di cui all'art. 135, comma 1, e 143, comma 2, del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, la Regione Calabria e il Ministero della cultura hanno avviato, sin dal 2012, un rapporto di collaborazione istituzionale finalizzato all'elaborazione congiunta del piano paesaggistico regionale.

Il suddetto percorso ha condotto all'adozione del Quadro territoriale regionale con valenza paesaggistica (QTRP), approvato dal Consiglio regionale con la deliberazione n. 134 del 1° agosto 2016 (pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Calabria n. 84 del 5 agosto 2016).

Il QTRP prevede la successiva redazione del piano paesaggistico, costituito da sedici piani paesaggistici d'ambito, destinato a rappresentare lo strumento di tutela, conservazione e valorizzazione del paesaggio; nelle more dell'approvazione del predetto strumento di pianificazione territoriale, sono stabilite apposite norme di salvaguardia, attinenti al sistema delle tutele, alla difesa del suolo e alle previsioni dei rischi a scala territoriale.

Ciò premesso, con la legge regionale in esame la regione ha prorogato l'operatività temporale della legge regionale 11 agosto 2010, n. 21 — c.d. piano casa — la quale, com'è noto, disciplina l'esecuzione di interventi di razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente, di riqualificazione di aree urbane degradate, di sostituzione edilizia, di ampliamento e di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti, in deroga alle previsioni dei regolamenti comunali e degli strumenti urbanistici e territoriali comunali, provinciali e regionali.

La Regione Calabria, già con la legge 2 luglio 2020, n. 10, aveva apportato modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 21 del 2010, prorogandone l'operatività — dal 31 dicembre 2020 al 31 dicembre 2021 — nonché ampliandone la portata applicativa.

Avverso la predetta legge pende ricorso dinanzi alla Corte costituzionale (n. 72 del 28 agosto 2020); nel dettaglio, il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto di dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 2, 3, commi 1 e 3, e 4, commi 1 e 2, lettera *b*), della legge regionale 2 luglio 2020, n. 10, avente ad oggetto «Modifiche ed integrazioni al piano casa», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della regione n. 66 del 2 luglio 2020.

Pertanto, l'art. 1 della legge regionale suddetta, giusta determinazione assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta del 5 agosto 2021, è impugnata per i seguenti

MOTIVI DI DIRITTO

Illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge Regione Calabria n. 23 del 2021 intitolata «Proroga del termine di cui al comma 12 dell'art. 6 della legge regionale n. 21/2010» per violazione degli articoli 9 e 117, primo e secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, rispetto ai quali costituiscono norme interposte la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio, e gli articoli 135, 143 e 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio, dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali statali in materia di governo del territorio stabiliti dall'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, e del principio di leale collaborazione.

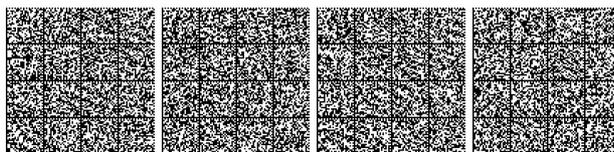
Come già detto, la legge regionale n. 23 del 2021, intitolata «Proroga del termine di cui al comma 12 dell'art. 6 della legge regionale n. 21/2010», ha disposto, all'art. 1, una proroga del termine di cui al comma 12 dell'art. 6 della legge regionale n. 21 del 2010, riguardante «Misure straordinarie a sostegno dell'attività edilizia finalizzata al miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale», sostituendo le parole «entro il 31 dicembre 2021» con le parole «entro il 31 dicembre 2022».

Di conseguenza, con l'art. 1 della citata legge regionale n. 23 del 2021, la Regione Calabria ha apportato nuovamente delle modifiche alla legge n. 21 del 2010 — in particolare al comma 12 dell'art. 6 della legge regionale in questione — prevedendo che l'istanza per l'esecuzione degli interventi rientranti nel c.d. piano casa possa essere presentata non più fino al 31 dicembre 2021, bensì fino al 31 dicembre 2022.

La disposizione innanzi richiamata risulta manifestamente affetta da illegittimità costituzionale per i motivi di seguito illustrati.

1. La finalità della legge regionale n. 21 del 2010, recante il c.d. piano casa, era quella di consentire interventi «straordinari» per un periodo temporalmente limitato.

La stessa Corte costituzionale, intervenuta al riguardo, non ha mancato di rilevare come il c.d. piano casa si configuri alla stregua di «misura straordinaria di rilancio del mercato edilizio predisposta nel 2008 dal legislatore statale, contenuta nell'art. 11 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.



In particolare, l'art. 11, comma 5, lettera *b*), prevedeva che detto piano potesse realizzarsi anche attraverso possibili incrementi premiali di diritti edificatori finalizzati alla dotazione di servizi, spazi pubblici e di miglioramento della qualità urbana, nel rispetto delle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444.

Nel 2009, per dare attuazione a tale norma fece seguito l'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata, stipulata in data 1° aprile 2009, che ha consentito ai legislatori regionali (...) aumenti volumetrici (pari al 20 per cento o al 35 per cento in caso di demolizione e ricostruzione) a fronte di un generale miglioramento della qualità architettonica e/o energetica del patrimonio edilizio esistente» (Corte costituzionale n. 70 del 2020; *cf.* anche, ancor più nettamente, Corte costituzionale n. 217 del 2020).

La predetta finalità pare tuttavia essere stata snaturata dalla Regione Calabria, la quale, attraverso le continue proroghe apportate con le leggi regionali che si sono susseguite nel tempo — da ultimo quella prevista con la legge regionale in esame — ha determinato la sostanziale stabilizzazione, per oltre un decennio, delle deroghe consentite dalla legge n. 21 del 2010, con il risultato di accrescere enormemente, per sommatoria, il numero degli interventi assentibili in deroga alla pianificazione urbanistica e territoriale.

Al riguardo, si rammenta come la Corte costituzionale abbia più volte rimarcato che le norme regionali che dispongono proroghe, successive nel tempo, al termine di efficacia inizialmente previsto hanno l'effetto di consolidare nel tempo l'assetto «in deroga» (*cf.* ad esempio, in materia di tutela della concorrenza, Corte costituzionale n. 233 del 2020: «principi garantiti dalla normativa interna e sovranazionale possono risultare compromessi da una pluralità di proroghe che, anche se di breve durata, realizzino sommandosi tra di loro un'alterazione del mercato, ostacolando, senza soluzione di continuità, l'accesso al settore di nuovi operatori»).

Va, poi, ricordato che non assume alcun rilievo la circostanza che il Governo non abbia impugnato la legge regionale n. 21 del 2010, la cui efficacia è stata prorogata dalla legge n. 23 del 2021, sia perché — come anticipato e come più diffusamente si dirà — il contrasto con i principi costituzionali discende proprio dalla trasformazione di una misura eccezionale e temporanea in una disciplina a regime, sia perché, comunque, la Corte costituzionale ha da tempo chiarito che «nei giudizi in via principale non si applica l'istituto dell'acquiescenza, atteso che la norma impugnata, anche se riproduttiva, in tutto o in parte, di una norma anteriore non impugnata, ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere» (*cf.* sentenza Corte costituzionale n. 56 del 2020, che richiama le precedenti sentenze n. 41 del 2017, n. 231 e n. 39 del 2016).

La scelta così operata dalla regione presenta delle criticità rispetto alla disciplina di tutela dei beni paesaggistici contenuta nel codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, risultando invasiva della potestà legislativa esclusiva spettante allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

Gli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia sono invero collocati al di fuori del necessario quadro di riferimento che dovrebbe essere costituito dalle previsioni del piano paesaggistico, ai sensi degli articoli 135, 143 e 145 del codice di settore. Soltanto a quest'ultimo strumento, elaborato d'intesa tra Stato e regione, spetta infatti di stabilire, per ciascuna area tutelata, le c.d. prescrizioni d'uso (e cioè i criteri di gestione del vincolo, volti a orientare la fase autorizzatoria) e di individuare la tipologia delle trasformazioni compatibili e di quelle vietate, nonché le condizioni delle eventuali trasformazioni.

La legge regionale n. 21 del 2010 — la cui operatività è stata prorogata dall'art. 1 della legge in oggetto — contrasta, dunque, con la scelta del legislatore statale di rimettere alla pianificazione la disciplina d'uso dei beni paesaggistici (c.d. vestizione dei vincoli) ai fini dell'autorizzazione degli interventi, come esplicitata negli articoli 135, 143 e 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio, costituenti norme interposte rispetto al parametro costituzionale di cui agli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

Al riguardo, occorre tenere presente che la parte III del codice dei beni culturali e del paesaggio delinea un sistema organico di tutela paesaggistica, inserendo i tradizionali strumenti del provvedimento impositivo del vincolo e dell'autorizzazione paesaggistica nel quadro della pianificazione paesaggistica del territorio, che deve essere elaborata concordemente da Stato e regione. Tale pianificazione concordata prevede, per ciascuna area tutelata, le c.d. prescrizioni d'uso (e cioè i criteri di gestione del vincolo, volti a orientare la fase autorizzatoria) e stabilisce la tipologia delle trasformazioni compatibili e di quelle vietate, nonché le condizioni delle eventuali trasformazioni.

Il legislatore nazionale, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia, ha assegnato dunque al piano paesaggistico una posizione di assoluta preminenza nel contesto della pianificazione territoriale.

Gli articoli 143, comma 9, e 145, comma 3, del codice di settore sanciscono infatti l'inderogabilità delle previsioni del predetto strumento da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico e la loro cogenza rispetto agli strumenti urbanistici, nonché l'immediata prevalenza del piano paesaggistico su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica (*cf.* Corte costituzionale n. 180 del 2008).



Si tratta di una scelta di principio la cui validità e importanza è già stata affermata più volte dalla Corte costituzionale, in occasione dell'impugnazione di leggi regionali che intendevano mantenere uno spazio decisionale autonomo agli strumenti di pianificazione dei comuni e delle regioni, eludendo la necessaria condivisione delle scelte attraverso uno strumento di pianificazione sovracomunale, definito d'intesa tra lo Stato e la regione.

La Corte ha, infatti, affermato l'esistenza di un vero e proprio obbligo, costituente un principio inderogabile della legislazione statale, di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con riferimento ai beni vincolati (Corte costituzionale n. 86 del 2019) e ha rimarcato che l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica «è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento reso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale» (Corte costituzionale n. 182 del 2006; *cf.* anche la sentenza n. 272 del 2009).

Questo profilo di illegittimità non viene meno in relazione alla circostanza per cui, nelle aree vincolate, la realizzazione degli interventi in questione risulta subordinata al previo rilascio del positivo atto di assenso degli enti ministeriali preposti alla tutela.

E ciò, in quanto, a essere compromessa è la necessità imprescindibile di una valutazione complessiva della trasformazione del contesto tutelato, quale dovrebbe avvenire nell'ambito del piano paesaggistico, adottato previa intesa con lo Stato e del quale, come detto, la Regione Calabria è tuttora sprovvista.

I principi ora illustrati trovano costante affermazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale, anche di recente, ha ribadito che «la circostanza che la regione sia intervenuta a dettare una deroga ai limiti per la realizzazione di interventi di ampliamento del patrimonio edilizio esistente, sia pure con riguardo alle pertinenze, in deroga agli strumenti urbanistici senza seguire l'indicata modalità procedurale collaborativa e senza attendere l'adozione congiunta del piano paesaggistico regionale delinea una lesione della sfera di competenza statale in materia di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", che si impone al legislatore regionale, sia nelle regioni a statuto speciale (sentenza n. 189 del 2016) che a quelle a statuto ordinario come limite all'esercizio di competenze primarie e concorrenti» (Corte costituzionale n. 86 del 2019).

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

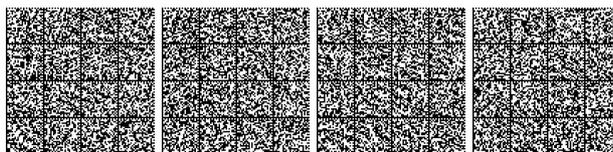
L'obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico mira, dunque, «a garantire, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente» (sentenza n. 210 del 2016) (sentenza n. 86 del 2019, ma già nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 178, 68 e n. 66 del 2018, n. 210 del 2016, n. 64 del 2015, n. 197 del 2014, n. 211 del 2013)» (Corte costituzionale n. 240 del 2020).

Ne deriva, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, che ogni intervento regionale volto a modificare unilateralmente la disciplina di un'area protetta «costituisce violazione, non solo degli impegni in ipotesi assunti con il Ministero in sede procedimentale, ma soprattutto di quanto prescritto dal codice dei beni culturali e del paesaggio», chiamato ad attuare, in un ambito affidato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, le politiche di tutela dell'ambiente (Corte costituzionale n. 86 del 2019).

Mediante la legge in esame, la Regione Calabria si sottrae, dunque, ingiustificatamente al proprio obbligo di redazione congiunta con lo Stato del piano paesaggistico, esercitando una funzione di disciplina del paesaggio e dei beni paesaggistici in modo del tutto autonomo, nonostante la copianificazione costituisca, come detto, un principio inderogabile posto dal codice, al quale la regione si è, peraltro, specificamente obbligata, nell'ambito del percorso condiviso con il Ministero della cultura e tradottosi, finora, nell'approvazione del solo QTRP (*cf.* Corte costituzionale n. 240 del 2020).

Le osservazioni ora svolte non sono affatto smentite dalla circostanza che, in base all'art. 2, comma 3, lettera *h*), della legge regionale n. 21 del 2010, gli interventi della medesima legge possono essere realizzati fatte salve — tra l'altro — le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

È, infatti, evidente come in una regione priva di una pianificazione paesaggistica estesa all'intero territorio regionale, conforme alle previsioni degli articoli 135 e 143 del codice, e adottata previa intesa con lo Stato almeno con riferimento agli ambiti soggetti a vincolo paesaggistico, la suddetta clausola di salvaguardia si risolva in un mero *flatus vocis*.



Il rispetto del codice dei beni culturali potrà essere inteso, infatti, soltanto nel limitato significato della necessaria acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica ai fini della trasformazione dei beni sottoposti a vincolo, ma — come detto — viene a essere completamente neutralizzato l'altro fondamentale pilastro della tutela paesaggistica previsto dalla legislazione statale, ossia il piano paesaggistico.

La legge regionale consente infatti la realizzazione degli interventi nonostante l'assenza di una sovraordinata pianificazione paesaggistica conforme al codice.

In altri termini, la regione, da un lato, si sottrae agli obblighi posti a suo carico dagli articoli 135 e 143 del codice, e, dall'altro, esercita surrettiziamente essa stessa, con legge, una funzione di pianificazione del paesaggio, anche vincolato, stabilendo la compatibilità di massima di una serie di interventi senza alcuna valutazione specifica dei singoli contesti.

Per questa via, viene a essere depotenziato anche lo strumento a valle dell'autorizzazione paesaggistica, atteso che: (i) i privati sono indotti a confidare nella possibilità del rilascio del titolo e, quindi, ne fanno richiesta: (ii) in sede di rilascio dell'autorizzazione, non è possibile valutare adeguatamente l'effetto cumulativo dei singoli interventi.

Alla luce di tutto quanto sopra illustrato, emerge la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, rispetto al quale costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143 e 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

Inoltre, l'abbassamento del livello della tutela determinato dall'art. 1 della legge regionale in oggetto comporta la violazione anche dell'art. 9 della Costituzione, che sancisce la rilevanza della tutela del paesaggio quale interesse primario e assoluto (Corte costituzionale n. 367 del 2007), per violazione dei parametri interposti costituiti dagli articoli 135, 143 e 145 del codice di settore.

Al riguardo, occorre rilevare che lo stesso art. 1, comma 1, del codice enuncia il principio secondo cui le disposizioni ivi contenute costituiscono attuazione dell'art. 9 della Costituzione, consentendo la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale «in coerenza con le attribuzioni di cui all'art. 117 della Costituzione».

Valorizzando tale auto-qualificazione, la Corte costituzionale ha più volte avuto modo di affermare che il codice dei beni culturali e del paesaggio assume le «connotazioni tipiche del parametro interposto, alla stregua del quale misurare la compatibilità costituzionale delle disposizioni con esso eventualmente in contrasto» e tali da pregiudicare la preservazione del territorio nazionale (Corte costituzionale n. 194 del 2013).

Quest'ultima, peraltro, va attuata «attraverso un indirizzo unitario che superi la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali», garantendo un livello uniforme di tutela non derogabile unilateralmente dalla regione, in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una «metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale» (Corte costituzionale n. 182 del 2006).

I beni paesaggistici propri di ciascuna regione trascendono, d'altra parte, nella logica degli articoli 9 e 117 della Costituzione, sia come valore culturale e sociale, sia come bene-interesse giuridicamente rilevante, l'ambito territoriale regionale, riferibile alla collettività ivi stanziata, per assurgere a una dimensione sicuramente nazionale. Per tale ragione, il compito di tutelare il paesaggio e l'ambiente rientra tra le competenze esclusive dello Stato, e, in presenza di eventuali competenze concorrenti, il potere degli organi regionali di intervenire nelle materie in esame incontra un preciso limite costituito, quantomeno, dal potere di necessaria codecisione statale.

2. La disciplina derogatoria dettata dalla norma regionale in esame opera, oltre che in relazione ai beni paesaggistici, anche in relazione al paesaggio non vincolato, costituente comunque oggetto di tutela ai sensi della Convenzione europea del paesaggio, sottoscritta a Firenze del 20 ottobre 2000 e ratificata dall'Italia con la legge 9 gennaio 2006, n. 14.

La Convenzione prevede infatti, all'art. 1, lettera a), che il termine «paesaggio» «designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni». Oggetto della protezione assicurata dalla Convenzione sono, quindi, tutti i paesaggi, e non solo i beni soggetti a vincolo paesaggistico.

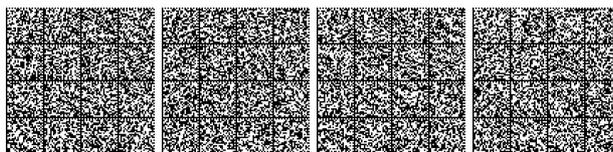
Con riferimento ai paesaggi, così definiti, la Convenzione prevede, all'art. 5, che «Ogni parte si impegna a:

a) riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità;

b) stabilire e attuare politiche paesaggistiche volte alla salvaguardia, alla gestione e alla pianificazione dei paesaggi, tramite l'adozione delle misure specifiche di cui al seguente art. 6;

c) avviare procedure di partecipazione del pubblico, delle autorità locali e regionali e degli altri soggetti coinvolti nella definizione e nella realizzazione delle politiche paesaggistiche menzionate al precedente capoverso b);

d) integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio».



In forza del successivo art. 6, inoltre, l'Italia si è impegnata all'adozione di misure specifiche, tra l'altro, in tema di «Identificazione e valutazione», da attuare «Mobilitando i soggetti interessati conformemente all'art. 5.c, e ai fini di una migliore conoscenza dei propri paesaggi, ogni parte si impegna a:

- a) i - identificare i propri paesaggi, sull'insieme del proprio territorio;
- ii - analizzarne le caratteristiche, nonché le dinamiche e le pressioni che li modificano;
- iii - seguirne le trasformazioni;

b) valutare i paesaggi identificati, tenendo conto dei valori specifici che sono loro attribuiti dai soggetti e dalle popolazioni interessate; (...).».

Le misure richieste dalla Convenzione prevedono, inoltre, la fissazione di appositi obiettivi di qualità paesaggistica e l'attivazione degli «strumenti di intervento volti alla salvaguardia, alla gestione e/o alla pianificazione dei paesaggi».

L'adempimento degli impegni assunti mediante la sottoscrizione della Convenzione richiede che tutto il territorio sia oggetto di pianificazione e di specifica considerazione dei relativi valori paesaggistici, anche per le parti che non siano oggetto di tutela quali beni paesaggistici. Nel sistema ordinamentale, ciò si traduce nei precetti contenuti all'art. 135 del codice di settore, il cui testo è stato integralmente riscritto dal decreto legislativo n. 63 del 2008, a seguito del recepimento della Convenzione europea del paesaggio.

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

Il medesimo art. 135 disciplina, poi, la funzione e i contenuti del piano paesaggistico.

Ne deriva che, anche con riferimento al paesaggio non vincolato, le regioni sono tenute alla pianificazione paesaggistica, pur non essendo tenute a tale pianificazione necessariamente d'intesa con lo Stato.

Con l'ennesima proroga degli interventi del c.d. piano casa di cui alla legge regionale n. 21 del 2010, la Regione Calabria, invece, consente la realizzazione di una serie di interventi, aventi un impatto significativo, anche per sommaria, sui paesaggi, vincolati e non:

senza che tali interventi siano correttamente inquadrati nella pianificazione regionale, allo scopo di disciplinarne la compatibilità con i singoli contesti;

persino «in deroga alle previsioni dei regolamenti comunali e degli strumenti urbanistici e territoriali comunali, provinciali e regionali» (art. 2, comma 3 della legge regionale n. 21 del 2010).

È, pertanto, evidente come — a dispetto della generica clausola di salvaguardia contenuta all'art. 2, comma 3, lettera h), della legge regionale in esame — la norma contestata realizzi quanto meno una manifesta elusione delle previsioni normative che impongono la pianificazione dei paesaggi quale strumento imprescindibile per la tutela dei valori che essi esprimono, in conformità alla Convenzione europea del paesaggio.

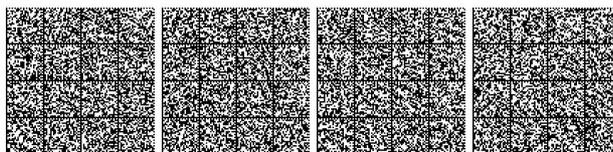
Per le ragioni illustrate, emerge, dunque, la violazione degli articoli 9 e 117, primo comma, della Costituzione, rispetto ai quali costituiscono norme interposte la legge n. 14 del 2006 di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio, nonché gli articoli 135, 143 e 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

3. Come detto, la Regione Calabria ha già prorogato il termine per avvalersi del c.d. piano casa, perpetuando il regime «straordinario» introdotto per la prima volta nel 2010 e che consente sin da allora la realizzazione di nuove volumetrie in deroga alla pianificazione urbanistica.

Si è pure già evidenziato come il carattere straordinario della normativa relativa al cd. piano casa sia stato rimarcato anche dalla Corte costituzionale (Corte costituzionale n. 70 del 2020) e come tale finalità risulti del tutto snaturata mediante la sostanziale stabilizzazione, per oltre un decennio, delle deroghe consentite dalla legge regionale n. 21 del 2010 alla pianificazione urbanistica.

Il risultato è quello di assicurare a regime la possibilità di realizzare interventi di rilevante impatto sul territorio direttamente *ex lege*, in deroga agli strumenti di pianificazione urbanistica, e quindi del tutto al di fuori di qualsivoglia valutazione del singolo contesto territoriale.

Secondo l'intesa sul piano casa siglata nel 2009, infatti, «La disciplina introdotta dalle suddette leggi regionali avrà validità temporalmente definita, comunque non superiore a diciotto mesi dalla loro entrata in vigore, salvo diverse determinazioni delle singole regioni». Se pur è fatta salva una diversa volontà regionale, la espressa previsione di un termine, peraltro di soli diciotto mesi, non consente di ipotizzare, legittimamente, una «messa a regime», da parte delle regioni, di una normativa eccezionale e derogatoria alla pianificazione urbanistica.



Va sottolineato, al riguardo, che il giudice amministrativo ha sempre rimarcato il carattere temporaneo del c.d. piano casa, il quale, riflettendo l'esigenza di promuovere gli investimenti privati nel settore dell'edilizia, «è una disciplina che possiede natura eccezionale in merito a specifici interventi. In particolare, la normativa *de qua* è destinata adoperare per un arco temporalmente limitato» (*cf.* Tribunale amministrativo regionale della Campania, Napoli, Sez. II, 10 giugno 2020, n. 2304).

Anche la normativa del c.d. «secondo piano casa», di cui all'art. 5, commi 9 e seguenti, del decreto-legge n. 70 del 2011 (c.d. «decreto sviluppo») si qualifica per il suo carattere straordinario e derogatorio.

La giurisprudenza ha infatti evidenziato la sua «natura di norma di favore eccezionale (essendo diretta a regolare in termini diversi un minor numero di ipotesi rispetto a quelle ordinarie) ... tenendo conto del fatto che essa non è comunque suscettibile di applicazioni oltre gli scopi cui è preordinata, con la conseguenza che essa non può prevalere sulle regole che fissano *standard* o criteri inderogabili, tra cui il decreto ministeriale n. 1444 del 1968, imponendo altresì il rispetto delle altre discipline richiamate» (Cass. pen. Sez. III, 20 novembre 2019, n. 2695; *cf.* al riguardo anche Corte costituzionale n. 217 del 2020).

Tale lettura si impone, nell'ambito di un'interpretazione costituzionalmente orientata, in ragione del fatto che — in forza della norma di interpretazione autentica di cui all'art. 1, comma 271, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 — agevolazioni incentivanti ivi previste «prevalgono sulle normative di piano regolatore generale, anche relative a piani particolareggiati o attuativi, fermi i limiti di cui all'art. 5, comma 11, secondo periodo, del citato decreto-legge n. 20 del 2011».

La deroga della pianificazione urbanistica deve, infatti, considerarsi ammissibile per un tempo necessariamente limitato e non è ipotizzabile a regime, pena la destrutturazione dell'ordinato assetto del territorio, con conseguenze irragionevoli e contrarie al principio del buon andamento.

In molte regioni, infatti, le disposizioni del piano casa hanno cessato ogni efficacia, proprio in virtù della loro natura essenzialmente «temporanea».

Ciò detto, non può non osservarsi come per il tramite della «stabilizzazione» della normativa sul c.d. piano casa, venga scardinato il principio fondamentale in materia di governo del territorio — sotteso all'intero impianto della legge urbanistica n. 1150 del 1942, in particolare a seguito delle modifiche apportate dalla legge n. 765 del 1967 — secondo il quale gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica sono consentiti soltanto nel quadro della pianificazione urbanistica, che esercita una funzione di disciplina degli usi del territorio necessaria e insostituibile, in quanto idonea a fare sintesi dei molteplici interessi, anche di rilievo costituzionale, che afferiscono a ciascun ambito territoriale.

In particolare, costituiscono principi fondamentali in materia di governo del territorio, che si impongono alla potestà legislativa concorrente spettante in materia alle regioni a statuto ordinario, quelli posti dall'art. 41-*quinquies* della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, articolo aggiunto dall'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765.

Con le disposizioni ora richiamate, il legislatore statale ha infatti stabilito:

(i) che tutto il territorio comunale debba essere pianificato e che, dunque, ogni intervento di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio debba inserirsi nel quadro dello strumento urbanistico comunale;

(ii) che «In tutti i comuni, ai fini della formazione di nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, debbono essere osservati limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o parcheggi» (ottavo comma) e che «I limiti e i rapporti previsti dal precedente comma sono definiti per zone territoriali omogenee, con decreto del Ministro per i lavori pubblici di concerto con quello per l'interno, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici. In sede di prima applicazione della presente legge, tale decreto viene emanato entro sei mesi dall'entrata in vigore della medesima» (nono comma); disposizione, quest'ultima, che ha trovato puntuale attuazione con l'emanazione del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, recante «Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare affini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765».

In questo quadro, il legislatore nazionale ha previsto che la possibilità di assentire interventi in deroga alla pianificazione urbanistica sia ammessa soltanto in forza di una decisione assunta, caso per caso, a livello locale, sulla base di una ponderazione di interessi che tenga conto del contesto territoriale (*cf.* art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica 6 luglio 2001, n. 380).

Posta la predetta cornice di principio, non è consentito alle regioni — al di fuori della normativa straordinaria e temporanea del c.d. piano casa, avente copertura a livello statale — introdurre deroghe generalizzate *ex lege* alla pianificazione urbanistica e agli *standard* urbanistici di cui al decreto ministeriale n. 1444 del 1968, tanto più laddove tali deroghe generalizzate assumano carattere stabile nel tempo.



Una tale opzione normativa viene, infatti, a snaturare del tutto la funzione propria della pianificazione urbanistica e degli *standard* fissati a livello statale, volti ad assicurare l'ordinato assetto del territorio.

È, pertanto, violato anche l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali statali in materia di governo del territorio stabiliti dall'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, come attuato mediante il decreto ministeriale n. 1444 del 1968, dall'art. 2-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 e dall'art. 5, comma 11, del decreto-legge n. 70 del 2011.

4. L'art. 1 della legge regionale in oggetto, nella misura in cui dispone la proroga dell'operatività temporale della legge regionale 11 agosto 2010, n. 21, si pone altresì in contrasto con il principio costituzionale di leale collaborazione, in quanto costituisce il frutto di una scelta assunta unilateralmente dalla regione, al di fuori del percorso condiviso con lo Stato che, come già detto, ha condotto all'adozione del Quadro territoriale regionale con valenza paesaggistica (QTRP).

Va ricordato al riguardo che, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, il principio di leale collaborazione «deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e regioni», atteso che «la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti» (così in particolare, tra le tante, Corte costituzionale n. 31 del 2006).

In particolare, la Corte ha chiarito che «Il principio di leale collaborazione, anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto» (così ancora la sentenza richiamata).

L'esigenza di assicurare il pieno e proficuo coinvolgimento degli organi statali in materia di pianificazione paesistica deriva, d'altra parte, proprio dalla «commistione di competenze diverse, di cui sono titolari lo Stato e le regioni e dall'esistenza di un interesse unitario alla tutela del paesaggio», circostanze che impongono, in un quadro di competenze amministrative e legislative tanto articolato, un esercizio delle stesse quantomeno armonico e coordinato (Corte costituzionale n. 240 del 2020, n. 86 del 2019, n. 68 e n. 66 del 2018).

La scelta della Regione Calabria di assumere iniziative unilaterali e reiterate, al di fuori del percorso di collaborazione già proficuamente avviato con lo Stato, si pone, pertanto, in contrasto anche con il predetto principio (*cf.* Corte costituzionale n. 240 del 2020).

P.Q.M.

Per le considerazioni esposte, il Presidente del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentato e difeso, chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra indicati ed illustrati, l'art. 1 della legge Regione Calabria n. 23 del 7 luglio 2021, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Calabria n. 54 dell'8 luglio 2021, recante «Proroga del termine di cui al comma 12 dell'art. 6 della legge regionale n. 21/2010», per violazione degli articoli 9 e 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione, rispetto ai quali costituiscono norme interposte la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio, e gli articoli 135, 143 e 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio, dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali statali in materia di governo del territorio stabiliti dall'art. 41-quinquies della legge n. 1150 del 1942, e del principio di leale collaborazione.

Con l'originale notificato del presente ricorso si deposita:

originale estratto della determinazione del Consiglio dei ministri, assunta nella seduta del 5 agosto 2021, e della relazione allegata al verbale;

copia della legge regionale impugnata pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Calabria.

Con riserva di illustrare e sviluppare in prosieguo i motivi di ricorso anche alla luce delle difese avversarie.

Roma, 27 agosto 2021

L'avvocato dello Stato: MANGIA



N. 145

Ordinanza del 28 novembre 2018 del G.I.P. del Tribunale di Messina nel procedimento penale a carico di G. A. e altri

Processo penale - Notificazioni - Notificazioni e comunicazioni al pubblico ministero - Previsione che le notificazioni al pubblico ministero sono eseguite, anche direttamente dalle parti o dai difensori, mediante consegna di copia dell'atto nella segreteria - Denunciata differenziazione rispetto alla disciplina delle notificazioni all'imputato per le quali l'autorità giudiziaria può disporre che siano eseguite a mezzo di posta elettronica certificata (PEC).

- Codice di procedura penale, art. 153, in relazione agli artt. 148 [, comma 2-bis,] e 157 [, comma 8-bis,] del medesimo codice.

TRIBUNALE DI MESSINA

UFFICIO DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Il giudice,

Visti gli atti del procedimento n. 43051/15 RGGIP;

Sentite le parti sulla richiesta del difensore di T.M.M., di dichiarare la nullità della richiesta di citazione a giudizio, per omesso interrogatorio dell'indagato;

Che il tema oggetto della decisione è costituito in realtà dalla regolarità o meno della medesima richiesta di interrogatorio, perché trasmessa all'Ufficio di Procura tramite PEC, come eccepito dal Procuratore di udienza;

Che a tale riguardo va osservato che, nella fattispecie, rendendosi viepiù evidente la tematica che sarà trattata, la Procura della Repubblica aveva dato, a sua volta, avviso di conclusione delle indagini tramite PEC;

Che tale modalità risulta corretta ai sensi degli articoli 157 comma 8-bis e 148 comma 2-bis del codice di procedura penale, che prevedono tale possibilità;

Che peraltro si verte in un tema in cui emerge la rimodulazione di alcune forme e procedure del codice di procedura penale, sulla esigenza di adattamento alle più moderne possibilità fornite dalla tecnologia e in coerenza con il principio costituzionale delle garanzie della ragionevole durata del processo, che non può non involgere la fase procedimentale;

Che è indubbio come la normativa, con riferimento a tale nuovi indirizzi, abbia aspetti di non completezza e sistematicità, richiedendosi a fronte delle modalità nuove una revisione organica delle disposizioni;

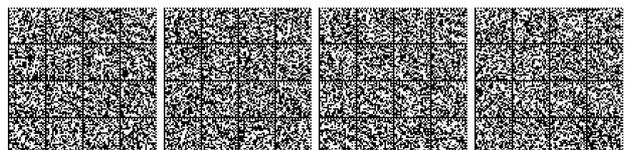
Che allo stato la stessa giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione attiene la regolarità della notifica da parte della Procura tramite PEC e la Corte costituzionale risulta essersi pronunciata con ordinanza con riferimento ad una notifica di parte in sede di fallimento, campo non assistito dalle identiche regole del penale, con riferimento alla rigida attuazione, anche nella fase delle modalità tecniche, del diritto di difesa e della stessa parità delle parti;

Che di ufficio questo giudice ritiene non manifestamente infondata la tematica connessa alla differenziazione nelle notifiche, per le parti, determinata dagli articoli 157 e 148 del codice di procedura penale già richiamati e l'art 153 del codice di procedura penale per la notifica al pubblico ministero;

Che da un verso non emerge una ragione per cui, a fronte di una notifica al difensore tramite PEC, il difensore non possa contestualmente notificare, specie a fronte di termini cogenti, nello stesso modo disponendo di PEC certificata, e con possibilità di avere un destinatario certo della notifica;

Che d'altro verso diviene palese come, a fronte di due atti collegati, avviso di conclusione indagini e richiesta di interrogatorio, e due notifiche di identica tipologia, vanificare il diritto all'interrogatorio dell'indagato per omesso deposito in cancelleria della richiesta, ed invio della richiesta con PEC, diviene discriminatorio della uguaglianza processuale delle parti, di grave limitazione al diritto alla difesa e in contrasto con l'intero impianto di informatizzazione determinato dal principio costituzionale della giusta durata del processo;

Che la tipologia della imputazione individua l'esigenza di una trattazione unitaria del procedimento e quindi la impossibilità attuale di una definizione del procedimento stesso;



P.Q.M.

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

Solleva, dinanzi alla ecc. Corte costituzionale questione di legittimità costituzionale dell'art 153 del codice di procedura penale, in raffronto agli articoli 157 e 148 del codice di procedura penale, per contrasto con l'art 24, 2° comma, e3 e 111 della Costituzione della Repubblica italiana. Sospende il procedimento e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. Manda alla cancelleria per le notifiche di cui all'art 23 legge cit. ultimo comma.

Messina, 28 novembre 2018

Il Giudice: MASTROENI

21C00210

N. 146

*Ordinanza del 13 maggio 2021 del Giudice di pace di Forlì nel procedimento civile
promosso da B. G. contro Prefettura F.-C.*

Circolazione stradale - Reato di guida sotto l'influenza dell'alcool - Estinzione del reato a seguito di esito positivo della messa alla prova - Procedimento di applicazione della sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente - Mancata previsione che il prefetto disponga la riduzione alla metà della sanzione della sospensione della patente.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 224, comma 3, in relazione all'art. 186, comma 9-bis, del medesimo decreto legislativo.

IL GIUDICE DI PACE

Nella causa n. 3561/2020 R.G. promossa da B. G. contro la Prefettura di F. -C. avente ad oggetto opposizione avverso il provvedimento del Prefetto di in tema di sospensione della patente di guida in seguito a violazione dell'art. 186, comma 2, lettera c) del codice della strada;

Letti gli atti del procedimento;

Sentite le parti all'udienza tenutasi il 25 marzo 2021;

A scioglimento della riserva formulata nel corso di tale udienza;

Ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale.

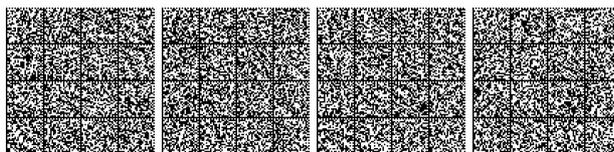
IN FATTO

Il in G. B. veniva fermata mentre conduceva il proprio autoveicolo e denunciata per violazione dell'art. 186, commi 2, lettera c) e 2-sexies e septies del codice della strada.

In via cautelare il Prefetto di emetteva ordinanza di sospensione della patente di guida per mesi sei.

Tratta a giudizio, il Tribunale di Forlì accoglieva l'istanza di sospensione del procedimento ai sensi dell'art. 168-bis del codice penale e, visto il positivo svolgimento della prova, in data 14 dicembre 2017 emetteva sentenza di non luogo a procedere per l'estinzione del reato e disponeva la trasmissione degli atti al Prefetto di per quanto di competenza, ai sensi dell'art. 224 del codice della strada.

A seguito della trasmissione degli atti da parte del Tribunale, il Prefetto di in data 13 ottobre 2020 emetteva ordinanza di sospensione della patente di guida per ulteriori mesi sei, dopo aver detratto i sei mesi già scontati in fase cautelare dal minimo edittale fissato in un anno dall'art. 186, comma 2, lettera c) del codice della strada.



B. G. proponeva allora opposizione al provvedimento del Prefetto di , assumendo l'illegittimità costituzionale dell'art. 224, comma 3 del codice della strada, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

La Prefettura di si costituiva in giudizio chiedendo il rigetto dell'opposizione.

All'udienza del 25 marzo 2021 il giudice di pace si riservava.

IN DIRITTO

Il caso concreto sottoposto all'attenzione del giudicante pone una questione di legittimità costituzionale dell'art. 224, comma 3 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) per contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

Si pone effettivamente una questione di disparità di trattamento tra l'imputato per il reato di guida in stato di ebbrezza che abbia ottenuto la sospensione del processo con messa alla prova (ai sensi dell'art. 168-*bis* del codice penale, secondo la procedura di cui all'art. 464-*bis* del codice di procedura penale) e l'imputato del medesimo reato che, dopo la condanna, sia stato ammesso al lavoro di pubblica utilità (ai sensi dell'art. 186, comma 9-*bis* del codice della strada).

In entrambi i casi il giudice, valutato l'esito positivo della prova e del lavoro di pubblica utilità, dichiara l'estinzione del reato, ma soltanto in caso di esito positivo del lavoro di pubblica utilità l'art. 186, comma 9-*bis* del codice della strada prevede la riduzione alla metà della sospensione della patente di guida (e la revoca della confisca del veicolo), mentre alcun corrispondente beneficio è previsto per l'imputato che abbia svolto positivamente la prova.

In altre parole, l'esito positivo della messa alla prova non produce alcun effetto premiale nei confronti della sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida.

In relazione alla misura accessoria della confisca del veicolo, è già intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza n. 75/2020, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 224-*ter*, comma 6 del codice della strada, «nella parte in cui prevede che il Prefetto verifica la sussistenza delle condizioni di legge per l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria della confisca del veicolo, anziché disporre la restituzione all'avente diritto, in caso di estinzione del reato di guida sotto l'influenza dell'alcool per esito positivo della messa alla prova».

Nell'esame della vicenda sottoposta alla sua attenzione, la Corte costituzionale ha rilevato come l'introduzione dell'art. 224-*ter* del codice della strada sia stato contestuale all'aggiunta dell'art. 186, comma 9-*bis* del codice della strada (le due norme sono state introdotte con la legge n. 120/2010), che prevede gli effetti «premiali» conseguenti all'estinzione del reato per il positivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità.

L'istituto della messa alla prova è invece successivo a queste modifiche normative, in quanto introdotto con la legge n. 67/2014, che non è intervenuto sulla portata applicativa dell'art. 224-*ter*, comma 6 del codice della strada.

La disparità di trattamento è ancora più evidente, se si considera l'affinità fra i due istituti della messa alla prova e del lavoro di pubblica utilità.

In entrambi i casi è prevista la prestazione di attività lavorativa non remunerata in favore della collettività ed anzi la messa alla prova presenta caratteristiche più «afflittive», prevedendo il risarcimento del danno cagionato e l'affidamento al servizio sociale per lo svolgimento di apposito programma.

Appare pertanto irragionevole che, nonostante lo svolgimento in entrambi i casi del lavoro di pubblica utilità, l'imputato che abbia concluso positivamente la messa alla prova non possa usufruire della stessa premialità prevista dall'art. 186, comma 9-*bis* del codice della strada, ottenendo dal Prefetto il dimezzamento del periodo di sospensione della patente di guida.

L'irragionevolezza è ancor più evidente se si considera che nel caso di messa alla prova dell'imputato manca anche l'accertamento della responsabilità penale dell'imputato, mentre il lavoro di pubblica utilità è frutto della conversione della pena inflitta dal giudice.

Pare dunque rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 224, comma 3 del codice della strada, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, oltre che per contrasto con il principio di ragionevolezza, nella parte in cui non prevede che, in caso di estinzione del reato di guida in stato di ebbrezza a seguito di esito positivo della messa alla prova, il Prefetto non possa procedere al dimezzamento della sanzione accessoria della sospensione della patente di guida, ove sussistano le condizioni di legge per la sua applicazione.

La questione posta presenta evidente rilevanza nel presente giudizio di impugnazione dell'ordinanza prefettizia, che non può essere definito senza preliminarmente risolvere la questione della conformità alla Costituzione dell'art. 224, comma 3 del codice della strada, in rapporto alla disciplina approntata dall'art. 186, comma 9-*bis* del codice della strada, per un caso sostanzialmente identico.



P.Q.M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 224, comma 3 del codice della strada per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, oltre che per il contrasto con il principio di ragionevolezza (in relazione all'art. 186, comma 9-bis del codice della strada), nella parte in cui non prevede che allorquando si proceda per il reato di guida in stato di ebbrezza, in caso di estinzione del reato per esito positivo della messa alla prova, il Prefetto riduca alla metà il periodo di sospensione della patente di guida a fronte del positivo svolgimento dei lavori di pubblica utilità, così come previsto dall'art. 186, comma 9-bis del codice della strada, anziché applicare la sanzione amministrativa accessoria per l'intero;

Sospende il processo in corso;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la soluzione della questione di legittimità costituzionale sollevata.

Si comunichi alle parti.

Forlì, 13 maggio 2021

Il giudice di pace: LINGUANTI

21C00211

N. 147

Ordinanza del 14 maggio 2021 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Ministero per i beni e le attività culturali e Soprintendenza archeologia belle rtia e paesaggio Province di Brindisi, Lecce e Taranto contro Torlai Riccardo e Comune di Martina Franca

Paesaggio - Norme della Regione Puglia - Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale - Deliberazione motivata del Consiglio comunale - Interpretazione - Prevista individuazione di ambiti territoriali nonché di immobili ricadenti in aree vincolate, ai sensi del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), nei quali consentire, secondo le disposizioni del PPTR, interventi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione, nel rispetto di determinate modalità costruttive - Deroga al precedente divieto, ivi previsto.

– Legge della Regione Puglia 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale), art. 6, comma 2, lettera *c-bis*).

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE QUARTA)

Ha pronunciato la presente sentenza

sul ricorso numero di registro generale 3456 del 2020, proposto dal Ministero per i beni e le attività culturali, in persona del Ministro *pro tempore*, e la Soprintendenza archeologia belle arti e paesaggio delle Province di Brindisi, Lecce e Taranto, in persona del Soprintendente *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliati *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

contro: il signor Riccardo Torlai, rappresentato e difeso dagli avvocati Gabriella De Giorgi Cezzi e Antonio Micolani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

nei confronti: il Comune di Martina Franca, in persona del Sindaco *pro tempore*, non costituito in giudizio;



per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, Sezione Prima, n. 39 del 17 gennaio 2020, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del signor Riccardo Torlai;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 aprile 2021 - svoltasi mediante collegamento da remoto ai sensi dell'art. 25 del decreto-legge n. 137 del 2020 - il consigliere Daniela Di Carlo e uditi per le parti gli avvocati Gabriella De Giorgi Cezzi e Antonio Micolani e l'avvocato dello Stato Isabella Piracci;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO E DIRITTO

1. Con ricorso proposto dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, Sezione staccata di Lecce, il signor Riccardo Torlai ha domandato:

a) con il ricorso introduttivo, l'annullamento:

a.1) della determinazione della Soprintendenza di Lecce, prot. n. 6872 del 29 marzo 2019, recante parere negativo ai sensi dell'art. 146, comma 5, del Codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo n. 42 del 2004, in prosieguo Codice) sul progetto presentato (in data 27 aprile 2017) dal ricorrente medesimo per il restauro e il risanamento di un compendio immobiliare (trullo e lamie) sito nel Comune di Martina Franca, in località strada Madonna dell'Arco n. 194 (tipizzata dal vigente P.R.G. come zona F1 «Zona agricola Valle d'Itria e zona agricola speciale» di cui all'art. 11 delle N.T.A., area costituente patrimonio dell'UNESCO, denominata Murgia dei Trulli e sottoposta a numerosi vicoli relativi ad area di rispetto dei boschi, paesaggio rurale, strade panoramiche, con visuali); più nel dettaglio, il progetto prevedeva un ampliamento volumetrico ai sensi dell'art. 3, della legge regionale n. 14 del 2009 (c.d. Piano casa per la Regione Puglia), onde consentire la realizzazione di un pergolato, di una piscina, di un forno, di un barbecue e altri accessori;

a.2) del presupposto preavviso di provvedimento negativo ai sensi dell'art. 10-bis della legge n. 241/1990 e successive modificazioni ed integrazioni;

b) con il ricorso per motivi aggiunti, l'annullamento della conseguente determinazione negativa assunta dal Comune di Martina Franca con nota prot. n. 36452 del 10 giugno 2019, recante il definitivo diniego della autorizzazione paesaggistica sull'istanza edilizia.

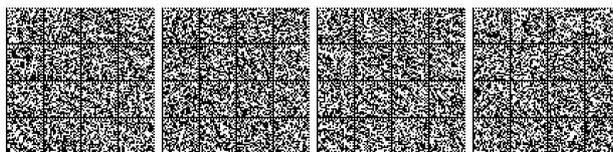
2. A sostegno delle proprie pretese, il ricorrente ha esposto in fatto che:

il progetto prevede il restauro del fabbricato (trullo e volta), della legnaia, dei vani forno e camino, oltre al risanamento (con la sostituzione del solaio in cemento) e all'ampliamento del deposito degli anni Sessanta, per circa 25 mq (pari a 75 mc, inferiore al 20% della volumetria esistente);

l'ampliamento rispetta sia le previsioni del P.R.G., sia quelle del P.P.T.R. della Puglia (come risulterebbe dall'Elaborato del PPTR 4.4.4 -«Linee guida per il restauro e il riuso dei manufatti in pietra a secco» - punto «4.2. Criteri e requisiti per gli interventi di ampliamento. Ampliamenti «una tantum»», sia - infine - le previsioni della legge regionale n. 14 del 2009 (c.d. Piano casa);

sul progetto si sono espressi con preventivi pareri favorevoli l'Ufficio tecnico comunale, la Commissione locale per il paesaggio (secondo la Commissione «l'intervento in progetto non determina specifiche alterazioni del contesto paesaggistico e non risulta in contrasto con le N.T.A. del PPTR») e, infine, il responsabile dell'Ufficio paesaggio del Comune (a parere del responsabile «le opere di progetto, in termini qualitativi, non hanno determinato, in linea di massima, una significativa variazione della qualità paesaggistica complessiva del contesto interessato»;

malgrado la relazione paesaggistica positiva emanata dal comune (con nota prot. n. 51579/2018, del 10 agosto 2018), la Soprintendenza ha comunicato parere negativo ai sensi dell'art. 146, comma 5, del Codice dei beni culturali, affidato a due autonome ragioni, ovvero, da un lato, l'incompatibilità, in concreto, degli interventi edilizi di ampliamento con i valori culturali e paesaggistici tutelati dal vincolo gravante sulla «zona di notevole interesse pubblico», dall'altro lato, il contrasto del progetto con il rigoroso divieto posto dall'art. 6, comma 1, lettera f) della legge regionale Puglia n. 14 del 2009.



3. Il ricorrente ha impugnato il parere in questione, deducendo:

3.1. Violazione e falsa applicazione art. 146 del decreto legislativo n. 42/2004. Difetto assoluto di attribuzione *ex art. 21-septies* della legge n. 241/1990 - Falsa ed erronea presupposizione - Difetto assoluto di istruttoria e di motivazione - Sviamento.

Si sostiene che l'impugnato parere sovrintendizio sarebbe illegittimo, o parzialmente nullo per difetto assoluto di attribuzione, in quanto avrebbe motivato anche in ordine alla ritenuta inapplicabilità alle zone vincolate delle previsioni della legge regionale sul piano casa n. 148/2009, quando invece - ritiene il ricorrente - la norma contenuta nell'art. 146, comma 8, del decreto legislativo n. 42 del 2004 circoscrive l'oggetto del parere alla sola «compatibilità paesaggistica del progettato intervento nel suo complesso ed alla conformità dello stesso alle disposizioni contenute nel piano paesaggistico ovvero alla specifica disciplina di cui all'art. 140, comma 2», con esclusione, dunque, di ulteriori valutazioni.

Ad ogni modo - si precisa sotto altro profilo - le norme contenute nella legge sul piano casa n. 14 del 2009 consentirebbero questo tipo di interventi edilizi e, pertanto, l'intervento realizzato sarebbe pienamente conforme dal punto di vista edilizio e urbanistico.

3.2. Violazione e falsa applicazione art. 146, comma 5 e 8 del decreto legislativo n. 42/2004 - Falsa ed erronea presupposizione sotto differente profilo - Difetto di istruttoria e di motivazione sostanziale - Perplessità - Sviamento.

Violazione e falsa applicazione articoli 27, 77, 78, 79, 83, 90 e seguenti NTA PPTR Puglia e Linee guida elaborato 4.4.4. e 4.4.6. PPTR Puglia - Violazione art. 41 della Carta dei diritti fondamentali della UE; articoli 3, 41, 42 e 97 della Costituzione; articoli 1, 2, 3, 7 e seguenti della legge n. 241/1990 - Violazione dei principi del giusto procedimento, buona amministrazione, correttezza, imparzialità, buon andamento dell'azione amministrativa.

Si sostiene, inoltre, che, sotto il profilo paesaggistico, il diniego si limiterebbe alla generica contestazione della mancanza di compatibilità paesaggistica, senza tuttavia indicare le effettive ragioni della asserita difformità.

Oltre che per difetto di motivazione, il diniego sarebbe dunque illegittimo anche per difetto di istruttoria.

3.3. Con i motivi aggiunti depositati in data 17 settembre 2019, il ricorrente ha dedotto, inoltre, che i summenzionati profili di illegittimità inficiano in via autonoma e derivata anche la determinazione con cui il Comune di Martina Franca ha denegato, in via definitiva, l'accoglimento dell'istanza.

4. Il Tribunale amministrativo regionale, con l'impugnata sentenza meglio descritta in epigrafe:

a) ha respinto l'eccezione di inammissibilità del ricorso principale (questo capo non è stato impugnato e deve dunque considerarsi passato in cosa giudicata);

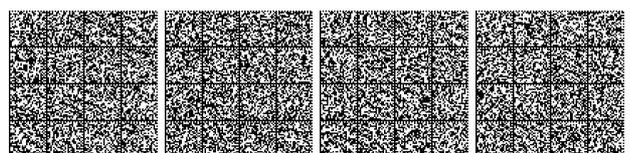
b) ha accolto le censure di violazione di legge e difetto di motivazione e istruttoria contenute nella seconda parte del primo motivo di ricorso e nel secondo motivo, e ha assorbito quelle illustrate nella prima parte del primo motivo, così motivando:

«se il 1° comma dell'art. 6 della l.r. 14/09 prescrive che «Non è ammessa la realizzazione degli interventi di cui agli articoli 3 e 4: (...) f) su immobili ubicati in area sottoposta a vincolo paesaggistico ai sensi degli articoli 136 e 142 del d.lgs. 42/2004», purtuttavia, il 2° comma prevede che «I comuni, con deliberazione del consiglio comunale possono disporre motivatamente» in senso contrario, con «l'individuazione di ambiti territoriali nonché di immobili ricadenti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR approvato con deliberazione di giunta regionale n. 176/2015), nei quali consentire, secondo gli indirizzi e le direttive del PPTR, gli interventi di cui agli articoli 3 e 4 della presente legge» riconoscendo la possibilità di deroga a tutti gli interventi di cui agli articoli 3 e 4 «purché gli stessi siano realizzati, oltre che alle condizioni previste dalla presente legge, utilizzando per le finiture, materiali e tipi architettonici legati alle caratteristiche storico-culturali e paesaggistiche dei luoghi». (...) Del tutto erroneo si rileva quindi l'assunto della Soprintendenza a dire della quale nelle zone sottoposte a vincolo paesaggistico non sarebbe possibile l'applicazione della legge n. 14/2009 (Piano casa) attesa la previsione delle suindicate deroghe, espressamente disciplinate dal Comune di Martina Franca. Oltre a tale circostanza, il parere è comunque immotivato in ordine al rilevato contrasto tra l'intervento di recupero (risanamento conservativo e ampliamento) del vecchio fabbricato e i valori paesaggistici dei luoghi, non risultando di facile comprensione sotto quale aspetto illimitato ampliamento volumetrico e il recupero dell'immobile possano comportare lo stravolgimento dell'immobile esistente, considerato compatibile con il contesto dei luoghi. In definitiva, non risulta affatto chiarito sotto quale aspetto i limitati interventi in esame incidano in misura rilevante sul piano strutturale sì da giustificare la conclusione attinta dalla Soprintendenza. (...)

L'acclarata illegittimità del parere sovrintendentizio comporta, in via derivata, l'illegittimità del provvedimento comunale, in quanto adottato in mera applicazione del parere paesaggistico vincolante»;

c) di conseguenza, il Tribunale amministrativo regionale ha annullato entrambi gli atti impugnati con i motivi aggiunti per illegittimità derivata);

d) ha compensato le spese di lite.



5. Il Ministero dei beni culturali ha appellato la pronuncia articolando due autonomi motivi di censura (da pagina 5 a pagina 16 del ricorso), e segnatamente:

5.1. *Errores in iudicando*: erroneità della sentenza per intrinseca illogicità della motivazione - Violazione ed erronea applicazione degli articoli 136, 142, 143, 145 e 146 del decreto legislativo n. 42/2004.

La zona su cui insiste la proprietà dell'istante è stata dichiarata patrimonio dell'umanità dall'UNESCO sin dal 1996 e l'intervento edilizio programmato è distonico rispetto all'identità paesaggistica e ai valori culturali espressi dal territorio soggetto a vincolo. Di qui, la piena legittimità del parere negativo assunto dalla Soprintendenza ex art. 146, comma 8, del Codice.

5.2. Violazione ed erronea applicazione degli articoli 3 e 6, 1 comma, lettera *f*) e 2 comma della legge regionale Puglia n. 14/2009.

Oltre all'aspetto relativo all'incompatibilità paesaggistica, ad avviso del Ministero dei beni culturali il progetto, che include anche l'ampliamento dell'immobile, è difforme pure rispetto alle prescrizioni del Piano paesaggistico territoriale (segnatamente, con gli articoli 77 e 78 delle *NTA*) e della legge regionale Puglia n. 14 del 2009, applicabili al caso di specie.

Gli interventi edilizi progettati prevedono la realizzazione di alcuni manufatti - tra cui una piscina ed un pergolato - aggiuntivi all'originario corpo di fabbrica e comportano un ampliamento della volumetria dell'immobile.

Il giudice di primo grado, nell'interpretare e applicare l'art. 6, comma 2, lettera *c-bis*) della legge regionale Puglia n. 14 del 2009, avrebbe erroneamente ritenuto che la disposizione in parola estenda la possibilità di eseguire gli interventi straordinari di cui all'art. 3, comma 1 anche agli immobili ricadenti nelle aree soggette a vincolo paesaggistico, quando i comuni (come si è verificato nel caso all'esame) dispongono motivatamente «d'individuazione di ambiti territoriali nonché di immobili ricadenti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), approvato con deliberazione di G.R. n. 176/2015, nei quali consentire, secondo gli indirizzi e le direttive del PPTR, gli interventi di cui agli articoli 3 e 4 della presente legge, purché gli stessi siano realizzati, oltre che alle condizioni previste dalla presente legge, utilizzando per le finiture, materiali e tipi architettonici legati alle caratteristiche storico-culturali e paesaggistiche dei luoghi».

Nella sostanza, secondo il Ministero appellante, il primo giudice avrebbe erroneamente riconosciuto all'art. 6, comma 2, lettera *c-bis*) cit. una portata derogatoria più ampia di quella prevista, idonea ad incidere sia sulla competenza esclusiva riservata dalla Costituzione allo Stato in materia di tutela paesaggistica, sia sulle prescrizioni del Piano paesaggistico territoriale pugliese. Accedendo, infatti, all'esegesi della normativa in rassegna nel senso auspicato dal ricorrente e infine accolto dal primo giudice, si giungerebbe - ancora ad avviso del Ministero appellante - a riconoscere ai comuni un eccezionale potere di pianificazione e trasformazione del territorio, tale da derogare anche ai vincoli paesaggistici insistenti sullo stesso.

In definitiva, dunque, l'alternativa rimessa all'interprete sarebbe quella di dare una lettura del più volte menzionato art. 6, comma 2, lettera *c-bis*) della legge regionale Puglia n. 14 del 2009 coerente col riparto di competenze previsto dall'art. 117, comma 2, lettera *s*) della Costituzione, ovvero quella di ritenere che i comuni, compatibilmente con i limiti di cui al summenzionato comma 1 e con le disposizioni dettate dal P.P.T.R. pugliese, possono individuare gli ambiti territoriali di cui alla lettera *c-bis*) derogando esclusivamente alle disposizioni dei vigenti strumenti urbanistici, ma non anche ai vincoli paesaggistici posti dalla normativa statuale o dal P.P.T.R..

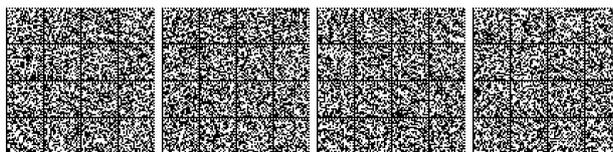
Diversamente opinando, e cioè ove la norma summenzionata venisse interpretata nel senso di avere introdotto un regime derogatorio rispetto al divieto posto dal medesimo art. 6, comma 1, lettera *t*), si prospetterebbe un serio dubbio di legittimità costituzionale che andrebbe rimesso alla Corte.

6. L'appellato si è costituito in resistenza instando per la reiezione del gravame, e ha espressamente riproposto le censure rimaste assorbite in primo grado.

7. La Sezione, con l'ordinanza n. 3580 del 19 giugno 2020, ha accolto la domanda cautelare proposta incidentalmente con l'atto di appello «Ritenuto, quanto al fumus e nei limiti della cognizione propria della tutela cautelare, che le argomentazioni dell'appellante appaiono favorevolmente apprezzabili; considerato, quanto al periculum, che trattandosi di diniego ad un ampliamento dell'immobile, è opportuno che l'intervento edilizio non abbia inizio nelle more della definizione del giudizio nel merito».

8. Le parti hanno ulteriormente insistito sulle rispettive tesi difensive (in particolare, la parte appellata ha depositato ulteriore memoria integrativa in data 12 marzo 2021).

9. All'udienza pubblica del 15 aprile 2021, svoltasi mediante collegamento da remoto ai sensi dell'art. 25, decreto-legge n. 137 del 2020, la causa è stata discussa ed è passata in decisione.



10. Preliminarmente il Collegio evidenzia come il *thema decidendum* sia circoscritto dalle censure ritualmente introdotte in primo grado, non potendosi prendere in esame quelle sollevate per la prima volta in grado di appello, in violazione del divieto dei *nova* sancito dall'art. 104, comma 1 c.p.a., per giunta in memoria difensiva, avendo quest'ultima funzione meramente illustrativa (*cf. ex plurimis* e da ultimo, Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 2319 del 2020, n. 1137 del 2020).

11. In ordine logico va esaminato il primo motivo di appello, che sottopone a critica il ragionamento seguito dal primo giudice nella parte in cui non avrebbe ritenuto l'intervento edilizio programmato distonico rispetto all'identità paesaggistica e ai valori culturali espressi dal territorio, soggetto a vincolo e protetto dall'Unesco quale patrimonio dell'umanità.

11.1. Il motivo non è fondato e va, pertanto, respinto.

11.2. L'art. 146, comma 8, del Codice prevede «8. Il soprintendente rende il parere di cui al comma 5, limitatamente alla compatibilità paesaggistica del progettato intervento nel suo complesso ed alla conformità dello stesso alle disposizioni contenute nel piano paesaggistico ovvero alla specifica disciplina di cui all'art. 140, comma 2, entro il termine di quarantacinque giorni dalla ricezione degli atti. Il soprintendente, in caso di parere negativo, comunica agli interessati il preavviso di provvedimento negativo ai sensi dell'articolo 10-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241. Entro venti giorni dalla ricezione del parere, l'amministrazione provvede in conformità».

11.3. La Sezione ritiene che il parere del Mibac, nel particolare caso di specie, non sia sufficientemente motivato in ordine alle ragioni per le quali l'intervento edilizio programmato non sarebbe compatibile con i valori espressi dal paesaggio in cui si inserisce e con le previsioni urbanistiche contenute nel piano paesaggistico regionale.

In particolare, sulla base della documentazione progettuale della parte istante e dell'istruttoria preliminare compiuta dagli Uffici comunali, si ritiene che il Ministero appellante non abbia espresso una adeguata motivazione, perché per un verso non sembra aver tenuto conto dell'effettiva consistenza dell'intervento, rivelatosi modesto, e per un altro verso, non ha preso in esplicita considerazione le prescrizioni imposte dalla Commissione comunale, il cui rispetto avrebbe consentito il congruo inserimento dell'intervento in oggetto all'interno della cornice paesaggistica.

11.4. In definitiva, pertanto, il primo motivo di appello va respinto e, conseguentemente, è confermato l'accoglimento del secondo motivo di ricorso di primo grado.

12. Il secondo motivo di appello denuncia, invece, la violazione e l'erronea applicazione degli articoli 3 e 6, comma 1, lettera *f*) e comma 2, lettera *c-bis*), della legge regionale Puglia n. 14 del 2009 e critica la sentenza impugnata per avere ritenuto illegittima anche la seconda e autonoma *ratio* decidendi posta alla base dell'atto impugnato, in accoglimento della seconda parte del primo motivo di ricorso.

Ad avviso del Ministero dei beni culturali, anche a prescindere dalla compatibilità paesaggistica, l'intervento edilizio programmato non potrebbe giammai essere autorizzato perché, nella parte in cui prevede l'ampliamento dell'immobile esistente, sarebbe difforme (anche) rispetto alle specifiche prescrizioni contenute nel piano paesaggistico territoriale, applicabili al caso di specie e attuate dagli articoli 77 e 78 delle NTA allegate al piano medesimo.

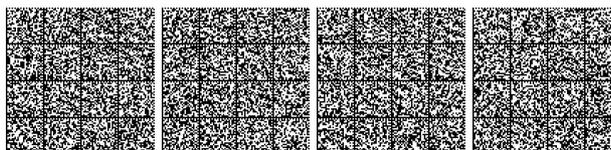
12.1. Nell'insistere per la corretta interpretazione e applicazione della normativa in oggetto, il Ministero fa richiesta di rimessione alla Corte della questione di legittimità costituzionale in via subordinata, e cioè nell'ipotesi in cui la Sezione condivida la soluzione esegetica accolta dal giudice di prime cure.

13. Sotto il profilo della rilevanza della questione, la Sezione ritiene che vada prioritariamente scrutinata l'originaria censura contenuta nella prima parte del primo motivo di appello, assorbita dal Tribunale amministrativo regionale ed espressamente riproposta dalla parte appellata nel presente grado. La Sezione ritiene che la censura non sia fondata e che quindi debba essere respinta, avendo il Sovrintendente esercitato legittimamente la sua discrezionalità. Il giudizio sulla compatibilità paesaggistica riguarda l'intervento nel suo complesso, e dunque sia in riferimento ai valori espressi dal territorio, sia in riferimento alle vigenti normative regionali, che restano assoggettate al rispetto dei principi generali della materia della tutela dell'ambiente riservata in via esclusiva allo Stato, come si approfondirà più nel dettaglio nel prosieguo della motivazione. Pertanto, *in parte qua*, il diniego impugnato non risulta affatto viziato da illegittimità, né a maggior ragione da nullità parziale per difetto di attribuzione, rientrando anzi nelle specifiche competenze del sovrintendente la valutazione complessiva della conformità paesaggistica.

14. Sul giudizio di rilevanza non influisce, invece, il ricorso per motivi aggiunti di primo grado, perché articola le medesime censure anche quale causa di illegittimità in via derivata degli atti impugnati.

15. A questo punto, la Sezione ritiene di potere esaminare *funditus* la verifica della rilevanza.

Va rammentato, in proposito, che il parere impugnato è stato incentrato su due autonome *rationes decidendi* e, poiché la Sezione ha respinto la riproposta censura contenuta nella prima parte del primo motivo di ricorso originario ed ha confermato, invece, l'accoglimento di quella contenuta nel secondo motivo di ricorso introduttivo (con il conse-



guente rigetto del primo motivo di appello), la questione di costituzionalità assume carattere rilevante e dirimente in quanto dal suo eventuale accoglimento deriverebbe, di conseguenza, l'accoglimento del secondo motivo dell'appello (con la conseguente riforma della sentenza di primo grado), mentre, di converso, dal rigetto della questione si avrebbe il rigetto anche di questo motivo di gravame, con la conseguente conferma della sentenza impugnata.

16. Sotto il profilo della non manifesta infondatezza, invece, si ritiene di svolgere un preliminare inquadramento normativo della fattispecie.

La legge regionale della Puglia 30 luglio 2009, n. 14 reca «Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale».

All'art. 6, comma 2, lettera *c-bis* (*ratione temporis* applicabile alla fattispecie all'esame, in quanto la norma è stata abrogata dall'art. 1, della legge regionale 24 marzo 2021, n. 3, con effetto dal]a data della pubblicazione nel Bollettino Ufficiale del 25 marzo 2021, n. 43 -Supplemento, mentre l'istanza edilizia è stata protocollata in data 27 aprile 2017) si rimetteva ai comuni, con motivata deliberazione del consiglio comunale, «L'individuazione di ambiti territoriali nonché di immobili ricadenti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi del Piano paesaggistico territoriale regionale (P.P.T.R.), approvato con deliberazione di giunta regionale n. 176/2015, nei quali consentire, secondo gli indirizzi e le direttive del P.P.T.R., gli interventi di cui agli articoli 3 e 4 della presente legge, purché gli stessi siano realizzati, oltre che alle condizioni previste dalla presente legge, utilizzando per le finiture, materiali e tipi architettonici legati alle caratteristiche storico-culturali e paesaggistiche dei luoghi».

Gli articoli 3 e 4 disciplinano, rispettivamente, gli interventi straordinari di ampliamento e quelli straordinari di demolizione e ricostruzione.

L'art. 6, comma 1, della medesima legge prescrive in modo espresso «Non è ammessa la realizzazione degli interventi di cui agli articoli 3 e 4: (...) *f*) su immobili ubicati in area sottoposta a vincolo paesaggistico ai sensi degli articoli 136 e 142 del decreto legislativo n. 42/2004, così come da ultimi modificati dall'articolo 2 del decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63».

17. In definitiva, sulla base del tenore testuale e letterale delle disposizioni summenzionate, si evince che:

a) nelle aree sottoposte a vincolo paesaggistico (come sono le aree di interesse) non è ammessa in via generale la realizzazione degli interventi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione;

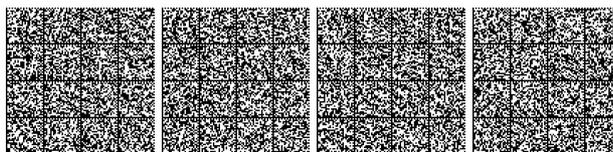
b) una deroga a questo principio era stabilita, fino all'entrata in vigore dell'art. 1, della legge regionale n. 3 del 2021, per l'ipotesi (che ricorre nella fattispecie all'esame) in cui si fossero individuati ambiti territoriali ovvero immobili ricadenti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi del piano paesaggistico territoriale regionale, nei quali consentire gli interventi in questione alla condizione che «gli stessi siano realizzati, oltre che alle condizioni previste dalla presente legge, utilizzando per le finiture, materiali e tipi architettonici legati alle caratteristiche storico-culturali e paesaggistiche dei luoghi».

18. Ad avviso della Sezione, l'abrogata lettera *c-bis*) del comma 2 dell'art. 6 introduceva una vera e propria deroga all'espresso divieto -previsto dalla lettera *f*) del comma 1 del medesimo art. 6 - di realizzare gli interventi edilizi di cui agli articoli 3 e 4 della medesima legge su immobili ubicati in area sottoposta a vincolo paesaggistico ai sensi degli articoli 136 e 142 del Codice, sia pure con determinate cautele: ai fini dell'operatività della deroga, era infatti necessario che i comuni, compatibilmente con i limiti di cui al summenzionato comma 1 e con le disposizioni dettate dal P.P.T.R. pugliese, individuassero gli ambiti territoriali ovvero le aree in cui erano situati gli immobili di cui alla lettera *c-bis*), ed esigessero il rispetto di determinate modalità costruttive relativamente a finiture, materiali e tipi architettonici.

19. La Sezione ritiene che la chiara ed univoca lettera della normativa in rassegna consentisse ai comuni, fino all'espressa abrogazione avvenuta nel 2021, di esercitare un eccezionale potere di pianificazione e trasformazione del territorio, tale da incidere sia sulla competenza esclusiva riservata dalla Costituzione allo Stato in materia di tutela paesaggistica, sia sulle prescrizioni del Piano paesaggistico territoriale pugliese. L'operatività della deroga contenuta nella citata lettera *c-bis*) del comma 2 dell'art. 6 al divieto previsto dalla lettera *f*) del precedente comma 1 del medesimo articolo, era sostanzialmente rimessa, infatti, alla decisione (potestativa) dei comuni di prevedere (con motivata deliberazione del consiglio comunale) ambiti territoriali o aree di interesse all'interno dei siti vincolati, ove autorizzare, sia pure con determinate cautele costruttive, ciò che, in linea di principio, né la normativa statale, né quella regionale di piano, consentivano.

20. Ad avviso della Sezione, questa è l'unica interpretazione possibile della normativa in rassegna, atteso il chiaro e univoco senso da dare alle espressioni letterali utilizzate dal legislatore regionale.

Non può invece condividersi l'esegesi «ortopedica», che pure il Ministero dei beni culturali tenta, volta a dare una lettura dell'art. 6, comma 2, lettera *c-bis*) compatibile col riparto di competenze previsto dall'art. 117, comma 2, lettera *s*) della Costituzione, ovvero sia quella di ritenere che i comuni, in coerenza con i limiti di cui al summenzio-



nato comma 1 e con le disposizioni dettate dal P.P.T.R. pugliese, possano individuare gli ambiti territoriali di cui alla lettera *c-bis*) derogando esclusivamente disposizioni dei vigenti strumenti urbanistici, ma non anche ai vincoli paesaggistici posti dalla normativa statale o dal P.P.T.R..

Nella sostanza, questa prospettiva esegetica non può essere seguita perché la lettera *c-bis*) certamente consentiva, prima della sua abrogazione, di incidere, mediante l'esercizio della pianificazione urbanistica, su beni sottoposti a vincoli paesaggistici, essendo rimesso agli organi assembleari dei singoli comuni pugliesi di autorizzare, sia pure con l'osservanza e il rispetto di determinate condizioni, tipologie di interventi edilizi di per sé vietati dalla legge regionale, in applicazione dei principi stabiliti dallo Stato e in ossequio al riparto di competenze stabilito dalla Costituzione. Del resto, proprio facendo leva sul tenore letterale della norma in esame, la sentenza n. 6846 del 6 novembre 2020 della Sezione Sesta del Consiglio di Stato - giudicando su un caso sostanzialmente analogo a quello che qui si decide (in quel caso, la deliberazione consiliare che aveva individuato gli immobili era stata emanata dal Comune di Ostuni, sulla base delle stesse disposizioni normative che vengono qui in rilievo) - ha respinto l'appello del Ministero (ed ha confermato l'annullamento disposto dal Tribunale amministrativo regionale di un parere negativo della Soprintendenza), reputando che l'intervento edilizio programmato dagli appellati non fosse vietato dalla normativa di riferimento, senza però porsi il dubbio della legittimità costituzionale della summenzionata normativa.

21. Vi è da chiedersi, a questo punto, se siffatta previsione (ovverossia il più volte menzionato art. 6, comma 2, lettera *c-bis*), nei limiti in cui confligga con l'art. 145, comma 3, del Codice, quale norma interposta rispetto all'art. 117, comma 2, lettera *s*) della Costituzione, ponga (o meno) dubbi di legittimità costituzionale relativamente al riparto di competenze tra Stato e regione in materia di tutela del paesaggio.

22. Conviene, anche in questo caso, prendere le mosse dal dato normativa. L'art. 145 reca la disciplina del «Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione».

I principi cardine ai quali detto coordinamento si ispira sono:

a) il riconoscimento in capo all'organo ministeriale del potere di individuare le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale per quanto riguarda la tutela del paesaggio;

b) il rilievo nazionale e accentrato dell'esercizio del potere in questione, con precipue finalità di indirizzo della pianificazione e di direzione ai fini del conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali;

c) il principio del coordinamento dei piani paesaggistici rispetto agli altri strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché rispetto a piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico;

d) l'espressa inderogabilità delle previsioni contenute nei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 del medesimo Codice da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico; l'espressa cogenza delle previsioni medesime rispetto agli strumenti urbanistici degli enti territoriali minori (comuni, città metropolitane e province); l'espressa prevalenza delle stesse sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici e sulle normative di settore;

e) l'obbligo di conformazione e di adeguamento degli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale degli enti locali minori alle previsioni dei piani paesaggistici, secondo le procedure previste dalla legge regionale.

23. Sulla base di queste disposizioni e sotto lo specifico profilo della non manifesta infondatezza della questione, è dunque possibile concludere che:

a) secondo la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, la tutela del paesaggio costituisce competenza riservata alla potestà legislativa esclusiva statale e limite inderogabile alla disciplina che le Regioni possono dettare nelle materie di loro competenza;

b) il Codice definisce - con efficacia vincolante per tutti gli enti territoriali (sia le regioni, sia gli enti locali minori) e anche per gli enti pubblici operanti secondo specifiche normative di settore - i rapporti tra le prescrizioni del piano paesaggistico e le prescrizioni di carattere urbanistico ed edilizio, secondo un modello di prevalenza delle prime, non alterabile nemmeno ad opera della legislazione regionale;

c) la summenzionata previsione della legge regionale n. 14 del 2009, nella parte in cui prevedeva - prima della sua espressa abrogazione e *ratione temporis* ancora applicabile all'istanza edilizia all'esame - la derogabilità delle prescrizioni dei piani paesaggistici e in particolare di quelle contenute nel P.P.T.R. della Puglia, appare porsi in contrasto con l'art. 145, comma 3, del Codice, quale norma interposta in riferimento all'art. 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione, suscitando il relativo dubbio di legittimità costituzionale.

24. A questo proposito, la Sezione segnala di avere sollevato (con ordinanza 12 gennaio 2021, n. 392, coeva alle analoghe ordinanze numeri 389, 390 e 391 emesse nella medesima data) sostanzialmente analoga questione di legittimità costituzionale in riferimento, questa volta, all'art. 12-bis, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Campania n. 19 del 28 dicembre 2009, in relazione all'art. 117, comma secondo, lettera *s*), della Costituzione, il quale, introducendo, con efficacia vincolante, disposizioni atte a disciplinare i rapporti tra piano paesaggistico e prescrizioni di carattere urbanistico ed edilizio, parrebbe incidere anch'esso su materie di competenza statale.



25. Si evidenzia, infine, che la necessità che le regioni rispettino in modo rigoroso il riparto di competenze delineato dalla Costituzione in materia di protezione dell'ambientale e del paesaggio, è stata ribadita, di recente, dalla sentenza della Corte costituzionale n. 74 del 21 aprile 2021, che ha dichiarato (nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 26 e 36 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 - Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri) la incostituzionalità delle summenzionate norme perché violative - sebbene in fattispecie diversa rispetto a quella oggetto dell'odierno giudizio - della materia della protezione dell'ambiente, sotto il profilo della incidenza sui presupposti del rilascio della autorizzazione paesaggistica.

Anche la presente controversia si caratterizza per il fatto che, in buona sostanza, la norma regionale sospettata di incostituzionalità consente al comune di incidere sui presupposti del rilascio della autorizzazione paesaggistica in deroga alle previsioni di tutela stabilite dal Codice e dal piano paesaggistico.

26. In conclusione ed in sintesi:

a) la Sezione pronuncia sentenza non definitiva sul primo motivo di appello, respingendolo;

b) in relazione al secondo motivo di appello, ritiene che quanto finora argomentato giustifichi la valutazione di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettera c-bis, della legge della Regione Puglia n. 14 del 2009, in relazione all'art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione, nella parte in cui rimette(va) ai comuni - prima dell'espressa abrogazione disposta dall'art. 1, della legge della Regione Puglia n. 3 del 2021 - mediante motivata deliberazione di consiglio comunale, «l'individuazione di ambiti territoriali nonché di immobili ricadenti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi del Piano paesaggistico territoriale regionale (P.P.T.R.), approvato con deliberazione di G.R. n. 176/2015, nei quali consentire, secondo gli indirizzi e le direttive del P.P.T.R., gli interventi di cui agli articoli 3 e 4 della presente legge, purché gli stessi siano realizzati, oltre che alle condizioni previste dalla presente legge, utilizzando per le finiture, materiali e tipi architettonici legati alle caratteristiche storico-culturali e paesaggistiche dei luoghi», in deroga al divieto posto dal precedente comma 1, lettera f), del medesimo art. 6;

c) si rende conseguentemente necessaria la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale, affinché si pronunci sulla questione.

27. Ogni altra questione, in rito, nel merito e sulle spese è rimessa al definitivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, non definitivamente pronunciando sull'appello n. 3456/2020, come in epigrafe proposto:

a) respinge il primo motivo;

b) in relazione al secondo motivo di appello, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettera c-bis, della legge della Regione Puglia n. 14 del 2009, in relazione all'art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione, nella parte in cui rimette(va) ai comuni - prima dell'espressa abrogazione disposta dall'art. 1, della legge della Regione Puglia n. 3 del 2021 - mediante motivata deliberazione di consiglio comunale, «l'individuazione di ambiti territoriali nonché di immobili ricadenti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi del Piano paesaggistico territoriale regionale (P.P.T.R.), approvato con deliberazione di G.R. n. 176/2015, nei quali consentire, secondo gli indirizzi e le direttive del P.P.T.R., gli interventi di cui agli articoli 3 e 4 della presente legge, purché gli stessi siano realizzati, oltre che alle condizioni previste dalla presente legge, utilizzando per le finiture, materiali e tipi architettonici legati alle caratteristiche storico-culturali e paesaggistiche dei luoghi», in deroga al divieto posto dal precedente comma 1, lettera f), del medesimo art. 6;

c) dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

d) rinvia ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente pronuncia;



e) ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente della giunta regionale della Puglia, nonché comunicata al Presidente del Consiglio regionale. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 15 aprile 2021 -svoltasi mediante collegamento da remoto ai sensi dell'art. 25, decreto-legge n. 137 del 2020 - con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente;
Leonardo Spagnoletti, consigliere;
Daniela Di Carlo, consigliere, estensore;
Francesco Gambato Spisani, consigliere;
Nicola D'Angelo, consigliere.

Il Presidente: POLI

L'estensore: DI CARLO

21C00212

N. 148

Ordinanza del 16 aprile 2019 della Commissione tributaria regionale per la Toscana sul ricorso proposto da Agenzia delle entrate Direzione provinciale di Firenze contro Mclaughlin Heather Ann Pamela

Imposte e tasse - Imputazione dei redditi fondiari - Concorrenza, indipendentemente dalla loro percezione, alla formazione del reddito complessivo dei soggetti che possiedono gli immobili, tra l'altro, a titolo di proprietà, per il periodo di imposta in cui si è verificato il possesso - Previsione che i redditi derivanti da contratti di locazione di immobili ad uso abitativo, se non percepiti, non concorrono a formare il reddito - Previsione subordinata alla sola conclusione del procedimento giurisdizionale di convalida di sfratto per morosità del conduttore.

- Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), art. 26, comma 1.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE DI TOSCANA

SEZIONE 6

Riunita con l'intervento dei signori:

Giubilaro Aldo, Presidente e relatore;
Coletta Tommaso, giudice;
Nisi Italo, giudice;

Ha emesso la seguente ordinanza sull'appello n. 1898/2017 depositato il 10 novembre 2017, avverso la pronuncia sentenza n. 387/2017 sez. 1 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Firenze;

Contro Mclaughlin Heather Ann Pamela, via di Montetrini n. 20 - 50065 Pontassieve;

Difeso da Bugli Damiano, via Capo di Mondo 56/4 - 50100 Firenze;

Proposto dall'appellante Ag. entrate Direzione provinciale Firenze.

Atti impugnati:

avviso di accertamento n. 250TZKM000715 IRPEF-ADDR.REG. 2010;
avviso di accertamento n. 250TZKM000715 IRPEF-ADD.COM. 2010;
avviso di accertamento n. 250TZKM000715 IRPEF-RED.FOND. 2010.



SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Il giorno 16 giugno 2015 l'Agenzia delle entrate di Firenze emetteva nei confronti di Mclaughlin Heather Ann Pamela avviso di accertamento ai fini irpef ed addizionali in relazione all'anno di imposta 2010. Basava l'avviso sull'omessa dichiarazione da parte della contribuente del reddito di un immobile (di cui possedeva la quota del 50%) costituito dai canoni di locazione percepiti dalla soc. Infinity Desing S.r.l. cui aveva dato in locazione, per l'appunto, l'immobile.

Avvero l'avviso, e dopo che l'istanza di reclamo era stata accolta dall'Ufficio solo parzialmente, la Mclaughlin proponeva ricorso, osservando che il 13 marzo 2014 la società locataria era stata dichiarata fallita e che la stessa, evidentemente perché in stato di dissesto già negli anni precedenti, non aveva corrisposto durante il 2010 canone alcuno.

Con sentenza del 7 marzo 2017 la Commissione provinciale tributaria di Firenze accoglieva il ricorso. Rilevava in estrema sintesi che la pretesa dell'Ufficio era stata avanzata in violazione del principio della «capacità contributiva» sancito dall'art. 53, comma 1 della Costituzione, posto che la contribuente nel produrre in giudizio la documentazione relativa all'ammissione al passivo fallimentare della società conduttrice aveva dato prova della effettiva mancata percezione dei canoni di locazione. L'Agenzia delle entrate non aveva fatto riferimento a dati di ricchezza reali, come peraltro richiesto pure dallo «Statuto dei diritti del contribuente», di talché la sua richiesta andava considerata illegittima. Accoglieva dunque il ricorso, come già scritto, e compensava le spese tra le parti,

Avverso la decisione proponeva appello l'Agenzia. Rifacendosi alla dizione letterale dell'art. 26 del Tuir (decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986 n. 917), secondo cui «i redditi fondiari concorrono, indipendentemente dalla percezione, a formare il reddito complessivo dei soggetti che possiedono gli immobili a titolo di proprietà, enfiteusi, usufrutto o altro diritto reale», come nel caso in esame la Mclaughlin, comproprietaria dell'immobile locato, e richiamando precedenti giurisprudenziali della Suprema Corte osservava che il recupero a tassazione del canone relativo al 2010 era avvenuto legittimamente non essendosi verificata peraltro l'ipotesi di cui alla seconda parte del comma 1 dell'art. 26 cit. e cioè l'accertamento giurisdizionale della morosità del locatore. O comunque la risoluzione del contratto.

Chiedeva pertanto la riforma della sentenza impugnata e la condanna della contribuente al pagamento delle spese.

Il 22 dicembre 2017 depositava memoria la Mclaughlin che ribadiva, nella sostanza, gli argomenti fatti valere in sede di giudizio di primo grado.

All'udienza del giorno 8 gennaio c.a. 2019 questa Commissione, udita la relazione del sottoscritto Presidente, decideva così come da motivazione e da dispositivo che seguono.

MOTIVI DELLA DECISIONE

L'appello proposto dall'Ufficio pone una questione di legittimità costituzionale.

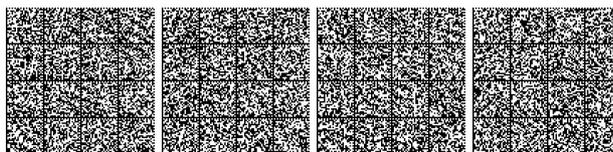
L'art. 26 Tuir stabilisce in effetti che i redditi fondiari concorrono a formare il reddito indipendentemente dalla percezione e norma come questa sembra avvalorare la tesi dell'Agenzia delle entrate secondo cui la Mclaughlin, comproprietaria dell'immobile locato, avrebbe dovuto dichiarare i canoni di locazione anche se non riscossi. E corrisponderne la relativa imposta.

La seconda parte del comma 1 dell'art. 26 in questione prevede tuttavia che il canone di locazione di immobili ad uso abitativo non effettivamente percepito può non concorrere a formare il reddito nel caso in cui la mancata riscossione derivi da morosità del conduttore accertata in sede giurisdizionale.

Evidente la ragione del legare la deroga all'accertamento giurisdizionale della morosità: ragione da cogliere nella necessità di evitare l'allegazione fraudolenta da parte del contribuente di un dato di fatto (la mancata riscossione del canone) non rispondente al vero.

Evidente pure la *ratio* della deroga, individuata dal legislatore nella necessità di sollevare dall'obbligo della contribuzione tributaria chi con certezza, ed all'esito di un vero e proprio accertamento giurisdizionale, non ha riscosso un reddito. In mancanza della capacità contributiva dovuta ad un canone/reddito non riscosso cozza contro il più elementare buon senso, prima che contro il dettato di cui all'art. 53 della Costituzione, esigere dal cittadino di concorrere alle spese pubbliche. E di corrispondere l'imposta.

Ciò che non è dato comprendere invece è la *ratio* della limitazione della deroga, nel caso di mancata percezione dei redditi derivanti da contratti di locazione di immobili ad uso abitativo, alla sola conclusione del procedimento giurisdizionale di convalida di sfratto per morosità del conduttore. Va da sé che la mancanza di capacità contributiva non si concretizza nel solo caso richiamato dalla norma, ma tutte le volte in cui il contribuente non riscuota il canone/reddito e ve ne sia dimostrazione in sede giudiziaria. Anche in questi casi il contribuente dovrebbe essere esentato dal



corrispondere un'imposta relativa ad un reddito non percepito, pena l'evidente disparità di trattamento nei confronti sia di chi, non percependo alcun reddito, non corrisponde all'erario alcunché sia più specificamente di chi, sia pure per motivi diversi dalla morosità del conduttore, non riscuote il canone di locazione, come nel caso della Mclaughlin che qui interessa; pena anche, ed in maniera più specifica, la violazione del principio di cui all'art. 53 della Costituzione, dal momento che viene chiamato a concorrere alle spese pubbliche in ragione della (sua) capacità contributiva chi per tabulas (*id est* per fatto accertato in sede giudiziaria) detta capacità non la possiede.

Il disposto di cui all'art. 26, comma 1, seconda parte è viziato da illegittimità costituzionale perché viola, ad avviso di questa Commissione, gli articoli 3 e 53 della Costituzione e poiché il giudizio relativo alla Mclaughlin non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione, la solleva d'ufficio e per l'effetto sospende il giudizio e dispone trasmettersi immediatamente gli atti alla Corte costituzionale, Dispone altresì che la presente ordinanza sia notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

P. Q. M.

La Commissione tributaria regionale per la Toscana, sezione VI,

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

Rilevata che il giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, seconda parte, decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 in tema di imposte sui redditi;

Solleva di ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 cit. in relazione agli articoli 3, comma 1 e 53 comma 1 della Costituzione; questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 in tema di imposte sui redditi nella parte in cui, in particolare, nel prevedere che il reddito dei canoni non percepiti dai soggetti che possiedono immobili a titolo di proprietà non concorre alla formazione del reddito, subordina detta previsione alla sola conclusione del procedimento giurisdizionale di convalida di sfratto per morosità del conduttore;

Sospende il giudizio;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone altresì notificarsi la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai due Presidenti delle Camere del Parlamento.

Così deciso in Firenze il giorno 8 gennaio 2019

Il Presidente e relatore: GIUBILARO

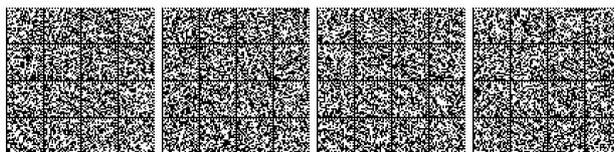
21C00213

N. 149

Ordinanza del 14 maggio 2021 del Tribunale di Bolzano nel procedimento civile promosso da Weissmann Gaia contro Azienda sanitaria della Provincia Autonoma di Bolzano

Impiego pubblico - Sanità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Procedura di selezione nonché disciplina della composizione e nomina delle commissioni per il conferimento di incarichi di direzione di struttura complessa del Servizio sanitario provinciale - Norma transitoria all'art. 48 della legge prov. n. 7 del 2001.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 5 marzo 2001, n. 7 (Riordinamento del Servizio sanitario provinciale), art. 48, comma 3; legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 aprile 2017, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in materia di salute), art. 6.



TRIBUNALE ORDINARIO DI BOLZANO

SECONDA SEZIONE CIVILE

Il Giudice istruttore, sciogliendo la riserva assunta all'udienza dell'11 marzo 2021,

Ritenuto che appare necessario sottoporre alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 48, comma 3 della legge provinciale di Bolzano del 5 marzo 2001, n. 7 («Riordinamento del servizio sanitario provinciale»), nonché dell'art. 6 della legge provinciale di Balzano 21 aprile 2017, n. 4 («Modifiche di leggi provinciali in materia di salute»), le quali prevedono che:

art. 48, comma 3, legge provinciale n. 7/2001: «L'affidamento a un dirigente sanitario di un incarico di direzione di struttura complessa avviene ad opera del direttore generale, che sceglie il candidato da una rosa selezionata da un'apposita commissione, previo avviso da pubblicarsi nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica e nel Bollettino Ufficiale della Regione Trentino-Alto Adige; il direttore generale conferisce gli incarichi afferenti all'area ospedaliera, sentiti il direttore sanitario e il direttore dell'Unità organizzativa per il governo clinico nonché consultandosi con il direttore del rispettivo comprensorio sanitario, e gli incarichi afferenti all'area territoriale consultandosi con il direttore del rispettivo comprensorio sanitario. La procedura di selezione dei candidati nonché la composizione e nomina della commissione sono disciplinate con regolamento di esecuzione in conformità alla vigente disciplina di settore»;

art. 6, legge provinciale n. 4/2017: «Fino all'entrata in vigore del regolamento di esecuzione di cui all'art. 48, comma 3, della legge provinciale 5 marzo 2001, n. 7, e successive modifiche, continuano ad applicarsi le disposizioni dell'art. 48, commi 4, 5 e 6, della medesima legge provinciale, vigenti sino alla data di entrata in vigore della presente legge. Fino all'entrata in vigore del citato regolamento di esecuzione la commissione competente per la predisposizione dell'elenco dei candidati è nominata dalla direttrice/dal direttore generale ed è composta dalla direttrice sanitaria/dal direttore sanitario o da una sua delegata/un suo delegato e da due esperte o esperti nella disciplina oggetto dell'incarico, di cui una nominata/uno nominato dal Consiglio dei sanitari, osserva quanto segue:

con ricorso *ex art.* 414 del codice di procedura civile depositato il 28 gennaio 2020, la dott.ssa Gaia Weismann conveniva in giudizio l'Azienda sanitaria della Provincia Autonoma di Bolzano esponendo di aver partecipato ad una procedura selettiva per il conferimento quinquennale di incarico dirigenziale della Divisione di neonatologia e terapia intensiva neonatale presso il Comprensorio sanitario di Balzano.

La procedura selettiva si svolgeva ai sensi della legge provinciale n. 7 del 5 marzo 2001.

Alla procedura partecipavano, oltre alla ricorrente, anche il dott. Alex Staffler e la dott.ssa Maria Elena Pedron.

All'esito della valutazione del *curriculum* e dello svolgimento di colloqui, la commissione di esperti per la valutazione dell'idoneità e per il conferimento dell'incarico giudicava idonei i tre candidati.

A seguito di tale giudizio, il direttore generale dell'Azienda sanitaria conferiva l'incarico di dirigente sanitario-medico direttore della Divisione di Neonatologia e terapia intensiva neonatale al dott. Alex Staffler.

La ricorrente, tra i diversi motivi di impugnazione della delibera di conferimento dell'incarico, eccepiva l'illegittimità costituzionale dell'art. 48 della legge provinciale del 5 marzo 2001, che disciplina la procedura per la selezione dei candidati e il conferimento dell'incarico, in quanto in contrasto con l'art. 3, 97, 117, comma 2, lettera l) e 117, comma 3 della Costituzione, nonché, in subordine, con gli articoli 4, 9 e 10 del decreto del Presidente della Repubblica n. 670 del 1972 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per Trentino-Alto Adige).

Concludeva chiedendo l'accertamento dell'illegittimità della procedura selettiva, procedendo in via incidentale all'annullamento dei relativi atti al fine di condannare la Provincia Autonoma di Bolzano a pagare alla dott.ssa Weismann una somma da determinarsi a titolo di risarcimento danno da perdita di chance, nonché alla regolarizzazione della posizione contributiva ed assicurativa.

Con comparsa di costituzione e risposta depositata l'8 aprile 2020, si costituiva in giudizio l'Azienda sanitaria convenuta, chiedendo il rigetto del ricorso ed osservando, con riguardo alla questione di incostituzionalità della normativa in esame, che sul punto la competenza legislativa della Regione Trentino-Alto Adige e della Provincia Autonoma in materia di tutela della salute è sufficientemente ampia per potersi discostare dalla legge statale che stabilisce i principi regolatori della materia; altresì afferma che questi ultimi, stabiliti dall'art. 15 del decreto legislativo n. 502/1992, sarebbero in realtà disposizioni di dettaglio inidonee a vincolare l'esercizio della competenza della Provincia Autonoma di Bolzano, in quanto incompatibili con i principi di dettaglio locali, emanati in rispetto dei principi stabiliti dall'ordinamento statale.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 48, comma 3, legge provinciale n. 7/2001 e dell'art. 6, legge provinciale n. 4/2017, per contrasto con l'art. 117, commi 3, 3 e 97 comma 2 della Costituzione, nonché gli articoli 5 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 è senz'altro rilevante e non manifestamente infondata.



1. La normativa applicabile.

a. legislazione provinciale:

Qualora non sia sollevata la questione di costituzionalità e in caso comunque di sua rilevata infondatezza, per il giudizio sulla domanda giudiziale della ricorrente Weissmann, andrebbe fatta applicazione dell'art. 48, comma 3 della legge provinciale Bolzano n. 7/2001 e dell'art. 6 della legge provinciale n. 4/2017. Secondo tale combinato disposto, l'incarico di dirigente sanitario di struttura complessa viene conferito dal direttore generale, d'intesa con il direttore di comprensorio sanitario, sulla base di una rosa di candidati selezionati da un'apposita commissione. A norma dell'art. 6 della legge provinciale n. 4/2017 la commissione competente per la predisposizione dell'elenco dei candidati è nominata dal direttore generale ed è composta dal direttore sanitario o da un suo delegato e da due esperte o esperti nella disciplina oggetto dell'incarico, di cui uno nominato dal Consiglio dei sanitari. In virtù della già menzionata disposizione transitoria, si applicano i commi 4, 5 e 6 dell'art. 48 della legge provinciale n. 7/2001 vigenti prima dell'entrata in vigore della legge provinciale n. 4/2017 i quali prevedono che la composizione della commissione debba adeguarsi alla consistenza dei tre gruppi linguistici, quale risulta dall'ultimo censimento ufficiale della popolazione, con riferimento all'ambito territoriale provinciale.

Nel caso concreto, la commissione di esperti era formata dal dott. L. T. J. (direttore sanitario reggente dell'Azienda sanitaria), il dott. P. B. (membro designato dal Consiglio dei sanitari) e il prof. S. B. (membro designato dal direttore del Comprensorio sanitario di Bolzano).

La legge provinciale n. 7/2001 non ha mai ricevuto attuazione tramite un regolamento apposito, mentre è stata fatta applicazione del decreto del Presidente della Giunta provinciale del 23 aprile 1998, n. 12.

Questo stabilisce, all'art 8, che:

«(1) la commissione di cui all'art. 1, commi 6, 9 e 10 della legge provinciale 19 dicembre 1994, n. 13, accerta l'idoneità dei candidati sulla base del colloquio e della valutazione del *curriculum* professionale;

(2) il colloquio è diretto alla valutazione delle capacità professionali del candidato nella specifica disciplina con riferimento anche alle esperienze professionali documentate, nonché all'accertamento delle capacità gestionali, organizzative e di direzione del candidato stesso con riferimento all'incarico da svolgere;

(3) i contenuti del *curriculum* professionale, valutati ai fini del comma 1, concernono le attività professionali, di studio, direzionali organizzative, con riferimento:

a) alla tipologia delle istituzioni in cui sono allocate le strutture presso le quali il candidato ha svolto la sua attività e alla tipologia delle prestazioni erogate dalle strutture medesime;

b) alla posizione funzionale del candidato nelle strutture ed alle sue competenze con indicazione di eventuali specifici ambiti di autonomia professionale con funzioni di direzione;

c) alla tipologia qualitativa e quantitativa delle prestazioni effettuate dal candidato;

d) ai soggiorni di studio o di addestramento professionale per attività attinenti alla disciplina in rilevanti strutture italiane o estere di durata non inferiore a tre mesi con esclusione dei tirocini obbligatori;

e) alla attività didattica presso corsi di studio per il conseguimento di diploma universitario, di laurea o di specializzazione ovvero presso scuole per la formazione di personale sanitario con indicazione delle ore annue di insegnamento;

f) alla partecipazione a corsi, congressi, convegni e seminari, anche effettuati all'estero, valutati secondo i criteri di cui all'art. 9, nonché alle pregresse idoneità nazionali e provinciali;

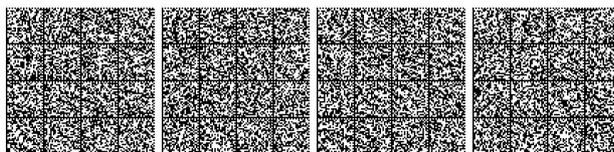
(4) nella valutazione del *curriculum* è presa in considerazione, altresì, la produzione scientifica strettamente pertinente alla disciplina, pubblicata su riviste italiane o straniere, caratterizzate da criteri di filtro nell'accettazione dei lavori, nonché il suo impatto sulla comunità scientifica;

(5) i contenuti del *curriculum*, esclusi quelli di cui al comma 3, lettera c), e le pubblicazioni, possono essere autocertificati dal candidato ai sensi della legge 4 gennaio 1968, n. 15, e successive modificazioni;

(6) prima di procedere al colloquio ed alla valutazione del *curriculum* la commissione stabilisce i criteri di valutazione tenuto conto delle specificità proprie del posto da ricoprire. La commissione, al termine del colloquio e della valutazione del *curriculum*, stabilisce, sulla base di una valutazione complessiva, la idoneità del candidato all'incarico».

b. la normativa statale:

La normativa statale applicabile nella medesima fattispecie, in assenza della diversa disposizione provinciale, dopo le modifiche del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, è contenuta nell'art. 15 del decreto legislativo n. 502/1992.



La norma, nel regolare un ambito di competenza legislativa concorrente, stabilisce espressamente alcuni principi di cui le regioni devono tener conto nell'esercizio della loro funzione legislativa. I principi in particolare vengono così tratteggiati:

a) la selezione viene effettuata da una commissione composta dal direttore sanitario dell'azienda interessata e da tre direttori di struttura complessa nella medesima disciplina dell'incarico da conferire, individuati tramite sorteggio da un elenco nazionale nominativo costituito dall'insieme degli elenchi regionali dei direttori di struttura complessa appartenenti ai ruoli regionali del Servizio sanitario nazionale. Qualora fossero sorteggiati tre direttori di struttura complessa della medesima regione ove ha sede l'azienda interessata alla copertura del posto, non si procede alla nomina del terzo sorteggiato e si prosegue nel sorteggio fino ad individuare almeno un componente della commissione direttore di struttura complessa in regione diversa da quella ove ha sede la predetta azienda. La commissione elegge un presidente tra i tre componenti sorteggiati; in caso di parità di voti è eletto componente più anziano. In caso di parità nelle deliberazioni della commissione prevale voto del presidente;

b) la commissione riceve dall'azienda il profilo professionale del dirigente da incaricare. Sulla base comparativa dei *curricula*, dei titoli professionali posseduti, avuto anche riguardo alle necessarie competenze organizzative e gestionali, dei volumi dell'attività svolta, dell'aderenza al profilo ricercato e degli esiti di un colloquio, la commissione presenta al direttore generale una terna di candidati idonei formata sulla base dei migliori punteggi attribuiti. Il direttore generale individua il candidato da nominare nell'ambito della terna predisposta dalla commissione; ove intenda nominare uno dei due candidati che non hanno conseguito il migliore punteggio, deve motivare analiticamente la scelta. L'azienda sanitaria interessata può preventivamente stabilire che, nei due anni successivi alla data del conferimento dell'incarico, nel caso in cui il dirigente a cui è stato conferito l'incarico dovesse dimettersi o decadere, si procede alla sostituzione conferendo l'incarico ad uno dei due professionisti facenti parte della terna iniziale;

c) la nomina dei responsabili di unità operativa complessa a direzione universitaria è effettuata dal direttore generale d'intesa con il rettore, sentito il dipartimento universitario competente, ovvero, laddove costituita, la competente struttura di raccordo interdipartimentale, sulla base del *curriculum* scientifico e professionale del responsabile da nominare;

d) il profilo professionale del dirigente da incaricare, i *curricula* dei candidati, la relazione della commissione sono pubblicati sul sito internet dell'azienda prima della nomina. Sono altresì pubblicate sul medesimo sito le motivazioni della scelta da parte del direttore generale di cui alla lettera b), terzo periodo. I *curricula* dei candidati e l'atto motivato di nomina sono pubblicati sul sito dell'ateneo e dell'azienda ospedaliero-universitaria interessati.

2. Sulla rilevanza.

La normativa applicabile alla domanda giudiziale di parte ricorrente, allo stato, è esclusivamente quella dettata dalle sopra richiamate leggi provinciali, che si dimostrano incompatibili con i principi stabiliti dall'art. 15 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, così come modificato dal decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158. L'eventuale accoglimento dell'eccezione di illegittimità costituzionale inciderebbe radicalmente sull'accertamento giudiziale da compiere e quindi sull'esito del giudizio. Invero le due norme tratteggiano procedure selettive diverse ed inconciliabili, per cui le violazioni procedurali lamentate dalla ricorrente avrebbero rilevanza solo qualora fosse ritenuta applicabile la normativa delineata dalle norme nazionali, non invece nel caso della ritenuta infondatezza della questione di legittimità costituzionale e quindi di applicazione della legge provinciale.

In particolare, le differenze nel procedimento, determinanti nell'eventuale giudizio di fondatezza della domanda, emergono con chiarezza nei seguenti aspetti:

A) la commissione statale è composta da quattro membri mentre quella locale da tre;

B) la commissione esaminatrice nella normativa statale è composta per i tre quarti da direttori di struttura complessa nella medesima disciplina scelti mediante sorteggio, mentre il quarto membro è di diritto il direttore sanitario dell'azienda sanitaria.

La commissione locale è composta da due membri nominati rispettivamente dal Consiglio dei sanitari della stessa Azienda sanitaria e dal direttore di comprensorio sanitario. Il terzo, di diritto, è il direttore sanitario dell'azienda;

C) la commissione della normativa statale indica una terna di nomi tramite la formazione di una graduatoria, potendo quindi la scelta essere operata solo tra i tre migliori di tale graduatoria.

La commissione della normativa locale deve indicare semplicemente una rosa di idonei, entro la quale può essere operata la scelta;

D) nella normativa statale, una volta formata la terna secondo la graduatoria, il direttore generale può scegliere uno dei tre candidati, ma se non sceglie quello con il punteggio più alto è tenuto a motivare analiticamente la scelta.

Nella normativa locale, una volta formata la rosa degli idonei, il direttore generale può scegliere uno dei candidati senza alcun obbligo di motivazione.



In punto scelta del candidato, laddove la normativa statale, nell'equilibrio tra discrezionalità amministrativa e valutazione tecnica, tende a privilegiare quest'ultima, la normativa locale al contrario lascia ampio spazio alla discrezionalità del dirigente nella scelta del candidato, non prevedendo né particolari vincoli nella formazione della rosa di idonei, né nell'esercizio del potere di scelta definitiva.

Ancora, per ciò che concerne la selezione dei componenti della commissione, va rilevato che questa, nel modello statale, è formata con sorteggio tra esperti di settore e tende ad evitare possibili situazioni di conflitto d'interesse, mentre nella normativa locale è formata principalmente da dirigenti nominati, direttamente o indirettamente, dalla stessa autorità che poi andrà ad operare la scelta definitiva.

In altre parole, laddove la normativa statale delinea una procedura concorsuale vera e propria, volta alla selezione dei candidati più capaci e meritevoli a fronte del superamento di prove appositamente preordinate a farne emergere le qualità, affinché siano graduati in ordine di merito, quella locale è piuttosto una procedura di selezione «idoneativa» (secondo le parole di Cons. di Stato, sentenza 15 giugno 2017, n. 3025), nella quale ci si limita a creare una rosa di idonei, senza alcuna valutazione comparativa dei candidati ed entro la quale l'Azienda sanitaria conferisce l'incarico dirigenziale con atti tipici del datore di lavoro privato.

La rilevanza della questione nel giudizio *a quo* si rivela immediata: la domanda della ricorrente è fondata sulla circostanza che le proprie competenze tecniche, esperienze lavorative e scientifiche, avrebbero dovuto comportare una valutazione maggiore rispetto a quelle del candidato effettivamente selezionato, dotato di minori competenze (sempre secondo la prospettiva della parte ricorrente). In applicazione della normativa locale come sopra delineata, tuttavia, tale valutazione — e il conseguente controllo giudiziale — sarebbe del tutto superflua: la commissione infatti esprime esclusivamente un giudizio di idoneità (laddove la ricorrente non sembra dedurre l'inidoneità del candidato selezionato, bensì la mera «minore idoneità» dello stesso), e risulta irrilevante qualsivoglia risvolto comparativo. Una volta certificata l'idoneità, il dirigente responsabile può scegliere in maniera del tutto arbitraria il candidato tra gli idonei indicati, restando la motivazione di tale scelta un mero artificio che non può in alcun modo essere messa in discussione dall'autorità giudiziaria, anche laddove di puro stile, come pare essere nel caso in questione.

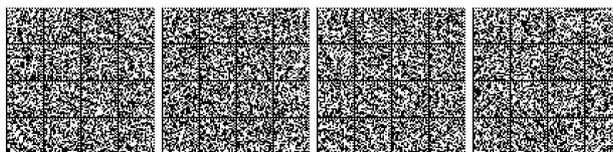
Altresì, il fatto che la commissione formata secondo la normativa locale abbia una prevalente componente di «nominati» rispetto ai «sorteggiati» comporta un inevitabile sospetto di parzialità nella scelta del candidato, doveroso quantomeno di approfondimento istruttorio.

La domanda di parte ricorrente pertanto parrebbe destinata in questo caso ad una pronuncia di rigetto.

Al contrario, l'applicazione della normativa statale renderebbe verosimilmente illegittima la procedura selettiva e, ancorché non si possa disporre l'annullamento in questa sede, giustificerebbe, quantomeno su un piano teorico, la domanda risarcitoria di parte ricorrente, eventualmente sotto il profilo della perdita di *chance*, perdita da ricondurre alla legittima aspirazione di essere sottoposta ad una procedura di selezione legittima, in applicazione dei principi stabiliti dalla normativa statale, sì da avere adeguate possibilità di ottenere il posto di lavoro per il quale si è concorso.

L'inconciliabilità tra i due modelli appare non superabile in via di interpretazione costituzionalmente conforme: la normativa statale difatti è dotata di un livello di dettaglio che lascia invero limitati spazi di autonomia dell'ente locale, quantomeno nell'impostazione della procedura di selezione, nel cui ambito si è ritenuto di dare ampio rilievo all'elemento tecnico. Elemento di scarso o nessun rilievo nella disciplina provinciale se si considera la concreta formazione della graduatoria (che tale non è, trattandosi di una semplice «rosa di candidati»), nonché la scelta finale, nella quale non sussiste alcun obbligo di motivazione (che invero apparirebbe superfluo, posto che la rosa di candidati formata dalla commissione locale è meramente di idoneità e non vi è alcun punteggio su cui sia necessario motivare).

Un'interpretazione costituzionalmente conforme appare altresì radicalmente non praticabile nell'ambito della formazione della commissione di selezione degli idonei, che nel meccanismo provinciale esclude qualsivoglia meccanismo di sorteggio e determina con precisione solo membri di diretta o indiretta nomina amministrativa. Nel dettaglio, laddove la norma statale prevede che la commissione sia composta per i tre quarti da direttori di struttura complessa, scelti tramite sorteggio, nell'ipotesi delineata dalla legge locale, oltre al direttore sanitario dell'azienda (membro di diritto), ne fanno parte due esperti nominati rispettivamente dal Consiglio dei sanitari della stessa Azienda sanitaria e dal direttore di comprensorio sanitario. Si deve considerare tuttavia che il direttore sanitario dell'azienda dipende esclusivamente dal direttore generale (art. 9, comma 1, lettera *r*), l.p. n. 7 del 2001) nonché è responsabile della proposta alla Giunta provinciale relativa alla nomina, al rinnovo e alla revoca dei direttori di comprensorio sanitario (art. 9, comma 1, lettera *s*), l.p. n. 7 del 2001); in conclusione a livello locale due membri su tre sono nominati direttamente dal potere esecutivo, restando la scelta definitiva subordinata al direttore generale e quindi indirettamente alla Giunta provinciale; in conclusione appare del tutto assente quel meccanismo di sorteggio che a livello statale garantisce un certo grado di distacco dalle logiche politiche della singola azienda locale.



3. Sulla non manifesta infondatezza.

La riconduzione dei profili attinenti all'organizzazione sanitaria, e in particolare al rapporto di lavoro dei dirigenti sanitari, alla materia della tutela della salute è punto fermo della giurisprudenza costituzionale: Corte cost., sentenza 23 febbraio 2007, n. 50, ha esplicitato che in questioni del genere, dove si rileva una dicotomia tra tutela della salute, di competenza concorrente, e l'organizzazione di enti non statali e non nazionali (di competenza esclusiva regionale e delle province autonome) si deve fare applicazione del criterio «che tende a valorizzare “l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre”»: deve, infatti, ritenersi che l'ambito materiale prevalente sia quello della «tutela della salute», dal momento che «rileva in tale prospettiva 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» (la Corte cita a sua volta i propri precedenti, in particolare la sentenza n. 181/2006).

Si ritiene pertanto che la Provincia di Bolzano, per quanto attiene alla disciplina del rapporto di pubblico impiego dei dirigenti del ruolo sanitario, debba ritenersi assoggettata ai principi desumibili dal decreto legislativo n. 502 del 1992. Per quanto rileva nel presente giudizio, l'art. 15, comma 7-bis, del decreto in esame, stabilisce espressamente una serie di principi, come sopra già delineati, anche di immediata applicazione.

L'apparente contraddizione tra la norma di principio e il suo elevato contenuto di dettaglio invero si può superare considerando che i principi stabiliti siano quelli della valorizzazione del merito e della tutela dell'imparzialità della commissione, come emergono chiaramente dalla disciplina statale, principi i quali non possono che essere attuati con tale contenuto di dettaglio, laddove lo spazio di autonomia regionale residuerebbe comunque nei meccanismi di sorteggio, nella determinazione dei criteri per la formazione della graduatoria, nella valorizzazione delle particolarità locali (quali, nel caso della Provincia Autonoma di Bolzano, le esigenze di tutela della componente linguistica).

In altre parole, si ritiene che le disposizioni di dettaglio determinate dall'art. 15, comma 7-bis del decreto legislativo n. 502/1992 siano legate ai principi stabiliti dalla stessa norma «da un rapporto di coerenza e di necessaria integrazione» (con le parole di Corte cost. 27 luglio 1994, n. 354, che a sua volta richiama Corte cost. 28 luglio 1993, n. 355 e Corte cost. 3 aprile 1987, n. 99), essendo legate ai principi affermati (anche implicitamente) al fine di definirne più precisamente il senso e stabilirne i requisiti minimi, rispondenti ad un interesse nazionale, che le regioni e le province autonome debbono rispettare, pur rimanendo libere di fissare ulteriori e diversi requisiti.

Sotto un ulteriore aspetto potrebbe essere obiettato che lo svolgimento concreto della procedura selettiva non è stabilito dalla legge provinciale quanto da fonte regolamentare, ed in particolare il già citato decreto del Presidente della Giunta provinciale del 23 aprile 1998, n. 12, per cui giudice potrebbe risolvere un'eventuale incompatibilità semplicemente disapplicandolo ai sensi dell'art. 5 della legge 20 marzo 1865, n. 2248. Ritiene tuttavia questo giudice che la semplice disapplicazione del regolamento provinciale sarebbe insufficiente al fine di garantire l'applicazione dei principi stabiliti dalla legge statale, in quanto pur sempre la norma provinciale stabilisce che il direttore generale «sceglie candidato da una rosa selezionata da un'apposita commissione», con ciò delineando un generale potere di scelta privo di qualsivoglia limitazione, se non il passaggio intermedio di una commissione che identifichi la rosa da sottoporre al direttore generale.

Inoltre, il fatto che la legge provinciale non determini un contenuto minimo del regolamento, nel rispetto dei principi nazionali, comporta un ulteriore profilo di sospetta manifesta incostituzionalità, nel momento in cui delega all'amministrazione un potere normativo sostanzialmente illimitato (ovvero privo dei limiti previsti dalla legge applicabile), configurandosi quindi anche in tal caso una violazione dell'art. 117, comma 3, nella parte in cui non vi è adeguata applicazione dei principi generali stabiliti dalla legge nazionale.

Riassumendo, l'art. 48, comma 3 della legge provinciale di Bolzano del 5 marzo 2001, n. 7 appare a questo giudice in contrasto con diverse norme costituzionali, ed in particolare:

l'art. 117, comma 3 della Costituzione secondo cui in materia di tutela della salute spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali in materia. Nell'impianto normativo statale, è evidente che lo Stato ha dettato principi volti a garantire che la procedura selettiva sia basata su criteri meritocratici e che la discrezionalità amministrativa, pur salvaguardata stante la natura dirigenziale dell'incarico, sia ricondotta entro ambiti ridotti e comunque in ogni caso sottoposta ad un criterio estrinseco di adeguata motivazione; il tutto perché la scelta possa essere sottoposta ad un sufficiente vaglio critico nella sua ragionevolezza e legittimità da parte dell'autorità giudiziaria. Nell'impianto locale, al contrario, tale giudizio sulla scelta appare del tutto precluso, se non relativamente ad aspetti di stretta formalità;

gli articoli 5 e 9, comma 1 n. 10 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, secondo quanto già esposto nel punto precedente, laddove stabiliscono che la Provincia Autonoma di Bolzano ha potestà legislativa in materia di «igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera», nei limiti dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato (con ciò senza dimenticare che secondo la giurisprudenza costituzionale la competenza di cui all'art. 117, comma 3 è assai più ampia di quella stabilita dallo Statuto speciale del Trentino-Alto Adige, dovendo dunque la prima disposizione essere il parametro di riferimento in applicazione della clausola di favore contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, *cfr.* Corte costituzionale n. 162/2007);



l'art. 3 della Costituzione, che sancisce il principio di uguaglianza e pari dignità dei cittadini, laddove i dirigenti che concorrono nelle aziende locali dell'Alto Adige sono sottoposti, rispetto al regime statale, ad una disciplina irragionevolmente diversa, nella quale i titoli meritocratici non hanno ugual peso, il tutto senza che la discrasia normativa sia giustificata da necessità di tutela delle specificità locali;

l'art. 97, comma 2 della Costituzione che stabilisce l'obbligo di assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione; come debba essere definito il criterio del buon andamento e dell'imparzialità si ritiene che possa essere anche determinato dalla legge dello Stato, ed è evidente nel caso di specie che il buon andamento della dirigenza sanitaria viene tutelato, nella prospettiva del legislatore, attraverso una procedura selettiva che metta in primo piano i criteri meritocratici rispetto alla discrezionalità amministrativa, sia nella procedura di scelta che nella nomina della commissione, garantendo anche con l'obbligo di motivazione che la scelta sia trasparente, verificabile e quindi imparziale; ebbene tali canoni non sono rispettati, per le ragioni dianzi diffusamente illustrate, dalla normativa locale, la quale, parendo ampiamente sbilanciata, e per ciò che concerne la scelta del candidato, e per ciò che riguarda la relativa motivazione, nel senso di un'eccessiva discrezionalità, si pone pertanto in contrasto con il principio costituzionale di buon andamento ed imparzialità nell'amministrazione.

P.Q.M.

Il giudice,

Visti gli art. 134 della Costituzione e 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di illegittimità costituzionale dell'art. 48, comma 3 della legge provinciale di Bolzano del 5 marzo 2001, n. 7 («Riordinamento del servizio sanitario provinciale»), nonché dell'art. 6 della legge provinciale di Balzano 21 aprile 2017, n. 4 («Modifiche di leggi provinciali in materia di salute»), con riferimento agli articoli 117, comma 3, 3 e 97 comma 2 della Costituzione, nonché agli articoli 5 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento, al Presidente della commissione dei dodici prevista dall'art. 107 del decreto del Presidente della Repubblica n. 670/1972 ed al Presidente della Commissione dei sei prevista dall'art. 107 del decreto del Presidente della Repubblica n. 670/1972.

Bolzano, 14 maggio 2021

Il Giudice: SCARAMUZZINO

21C00214

LAURA ALESSANDRELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2021-GUR-040) Roma, 2021 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 1 1 0 0 6 *

€ 3,00

