

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 162° - Numero 44

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 3 novembre 2021

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 201. Sentenza 23 settembre - 28 ottobre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Acque pubbliche - Norme della Regione Veneto - Disposizioni operative per la progettazione, la costruzione e l'esercizio delle dighe e degli altri sbarramenti idrici di competenza regionale - Ambito applicativo - Sbarramenti con altezza fino a 15 metri o che determinano un volume d'invaso superiore a 5.000 metri cubi e fino a 1.000.000 di metri cubi - Alternatività, anziché cumulatività, dei due criteri - Violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Illegittimità costituzionale in parte qua.

Acque pubbliche - Norme della Regione Veneto - Disposizioni operative per la progettazione, la costruzione e l'esercizio delle dighe e degli altri sbarramenti idrici di competenza regionale - Classificazione delle opere - Sbarramenti con altezza fino a 15 metri e/o che determinano un volume d'invaso superiore a 5.000 metri cubi e fino a 1.000.000 di metri cubi - Possibile alternatività anziché cumulatività, dei due criteri - Violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Illegittimità costituzionale in parte qua.

Acque pubbliche - Norme della Regione Veneto - Disposizioni operative per la progettazione, la costruzione e l'esercizio delle dighe e degli altri sbarramenti idrici di competenza regionale - Ambito applicativo - Opere a servizio di grandi derivazioni d'acqua - Esclusione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Non fondatezza della questione.

Acque pubbliche - Norme della Regione Veneto - Disposizioni operative per la progettazione, la costruzione e l'esercizio delle dighe e degli altri sbarramenti idrici di competenza regionale - Utilizzo - Possibile uso compatibile con la disciplina urbanistica dell'area in cui vengono realizzate, ivi compresi i diversi usi turistici e la balneazione - Prevista adibizione delle opere di sbarramento a qualsiasi uso compatibile con la disciplina urbanistica dell'area in cui vengono realizzate - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Non fondatezza della questione.

Acque pubbliche - Norme della Regione Veneto - Disposizioni operative per la progettazione, la costruzione e l'esercizio delle dighe e degli altri sbarramenti idrici di competenza regionale - Attribuzioni della Giunta regionale - Definizione dei criteri e delle modalità procedurali per il rilascio dell'autorizzazione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Inammissibilità della questione.

Acque pubbliche - Norme della Regione Veneto - Disposizioni operative per la progettazione, la costruzione e l'esercizio delle dighe e degli altri sbarramenti idrici di competenza regionale - Procedimento finalizzato all'approvazione del progetto di costruzione o di modifica strutturale degli impianti - Disciplina - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi di buon andamento della pubblica amministrazione e della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Non fondatezza della questione, nei termini di cui in motivazione.

Acque pubbliche - Norme della Regione Veneto - Disposizioni operative per la progettazione, la costruzione e l'esercizio delle dighe e degli altri sbarramenti idrici di competenza regionale - Procedimento autorizzatorio - Disciplina della fase preliminare di approvazione, dell'adozione del provvedimento di autorizzazione e dell'eventuale ordine di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi conseguente al cessato utilizzo dell'opera - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, e dei principi fondamentali in materia del governo del territorio - Non fondatezza della questione, nei termini di cui in motivazione.



Acque pubbliche - Norme della Regione Veneto - Disciplina in materia di costruzione, esercizio e vigilanza degli sbarramenti di ritenuta e dei bacini di accumulo di competenza regionale - Approvazione delle opere - Rinvio integrale alle previsioni della disciplina statale - Ricorso del Governo - Lamentata lesione dei principi fondamentali delle materie di protezione civile e del governo del territorio - Non fondatezza della questione.

Acque pubbliche - Norme della Regione Veneto - Disciplina in materia di costruzione, esercizio e vigilanza degli sbarramenti di ritenuta e dei bacini di accumulo di competenza regionale - Opere non denunciate ovvero realizzate in difformità dai progetti approvati - Regolarizzazione - Condizioni - Presentazione dei relativi progetti esecutivi - Approvazione da parte della Giunta regionale - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale.

Acque pubbliche - Norme della Regione Veneto - Disciplina in materia di costruzione, esercizio e vigilanza degli sbarramenti di ritenuta e dei bacini di accumulo di competenza regionale - Trattamento sanzionatorio - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento penale - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Veneto 23 giugno 2020, n. 23, artt. 1, commi 1, 2 e 3; 2; 3; 4; 5; 9; 11 e 12.
- Costituzione, artt. 97, 117, commi secondo, lettere *l*, *m*) ed *s*), e terzo.

Pag. 1

N. 202. Sentenza 6 - 28 ottobre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lombardia - Recupero degli immobili abbandonati e degradati - Termine richiesto per poter avviare il piano di recupero dell'immobile - Misure incentivanti rappresentate dall'incremento dei diritti edificatori e dall'esenzione dall'obbligo di reperimento degli standard urbanistici - Possibilità di derogare alle norme quantitative, morfologiche, sulle tipologie di intervento e sulle distanze - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di funzioni fondamentali dei Comuni, e del principio di sussidiarietà verticale - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lombardia - Norme che dispongono l'ultrattività di altre disposizioni sul recupero degli immobili abbandonati e degradati dichiarate costituzionalmente illegittime - Illegittimità costituzionale consequenziale.

- Legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, art. 40-*bis*, introdotto dall'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Lombardia 26 novembre 2019, n. 18; art. 40-*bis*, comma 11-*bis*, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *m*), della legge della Regione Lombardia 24 giugno 2021, n. 11.
- Costituzione, artt. 3, 5, 97, 114, secondo comma, 117, commi secondo, lettera *p*), terzo e sesto, e 118.

Pag. 14

N. 203. Sentenza 23 settembre - 28 ottobre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Computo della durata del processo penale per la persona offesa dal reato - Previsione che il processo si considera iniziato con l'assunzione della qualità di parte civile - Denunciata violazione del diritto convenzionale alla ragionevole durata del processo, come interpretato dalla Corte EDU e inosservanza di vincoli derivanti dagli obblighi internazionali - Non fondatezza della questione.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2, comma 2-*bis*, inserito dall'art. 55, comma 1, lettera *a*), numero 2, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

Pag. 28



N. 204. Sentenza 6 - 28 ottobre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo amministrativo - Appalto pubblico di servizi - Controversie sull'affidamento - Motivi aggiunti al ricorso - Termine per la proposizione - Decorrenza dalla data della comunicazione della aggiudicazione - Denunciata violazione delle garanzie del diritto di difesa assicurate - Non fondatezza della questione.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, art. 120, comma 5.
- Costituzione, art. 24. Pag. 36

N. 205. Sentenza 7 - 28 ottobre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Locazioni di immobili urbani - Procedimento per convalida di sfratto per morosità - Speciale sanatoria (termine cosiddetto di grazia) - Condizioni - Necessità di pagare integralmente, oltre quanto dovuto per canoni e oneri accessori, anche per le spese processuali - Denunciata sproporzione sul diritto di abitazione dell'intimato, disparità di trattamento, nonché violazione del principio di solidarietà e del giusto processo - Manifesta infondatezza delle questioni.

Locazioni di immobili urbani - Procedimento per convalida di sfratto per morosità - Facoltà e non obbligo, per il conduttore intimato, di nominare un avvocato nella fase sommaria del procedimento - Denunciata disparità tra le due parti processuali, violazione del dovere di solidarietà e del principio del giusto processo - Inammissibilità delle questioni.

- Legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 55, quinto comma; codice di procedura civile, artt. 660, sesto comma, e 663.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24 e 111. Pag. 42

N. 206. Ordinanza 7 - 28 ottobre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Patente di guida - Revoca nei confronti di chi è sottoposto a misura di prevenzione - Applicazione automatica, anziché discrezionale, da parte del prefetto - Denunciata irragionevolezza, violazione del diritto al lavoro, nonché impedimento dell'assolvimento dell'obbligo di mantenere la prole - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 120, comma 2, come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 e modificato dall'art. 19, comma 2, lettere a) e b), della legge 29 luglio 2010, n. 120 e dall'art. 8, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 18 aprile 2011, n. 59
- Costituzione, artt. 1, 3, secondo comma, 4, 30, 31, 35 e 36. Pag. 48

N. 207. Sentenza 7 - 29 ottobre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Erogazioni in denaro effettuate in favore di partiti politici - Possibilità per i candidati eletti in Parlamento, a partire dall'anno di imposta 2007, di detrarre dall'imposta lorda sui redditi delle persone fisiche (IRPEF) un importo pari al 19 per cento per le erogazioni in denaro, per importi determinati, effettuate in conformità a previsioni regolamentari o statutarie del partito beneficiario - Denunciata violazione del principio del divieto di mandato imperativo - Non fondatezza della questione.

- Decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2014, n. 13, art. 11, comma 4-bis, come modificato dall'art. 1, comma 141, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.
- Costituzione, art. 67. Pag. 51



N. 208. Sentenza 7 - 29 ottobre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Giudizio abbreviato - Imputato infermo di mente, riconosciuto incapace di intendere e di volere al momento del fatto, con perizia accertata in sede di incidente probatorio - Reato astrattamente punibile con la pena dell'ergastolo - Possibilità di chiedere di definire il processo con giudizio abbreviato - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio della ragionevole durata del processo - Non fondatezza della questione.

- Codice di procedura penale, art. 438, comma 1-bis, come introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera a), della legge 12 aprile 2019, n. 33.
- Costituzione, art. 111, secondo comma.

Pag. 58

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 57. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 ottobre 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Energia - Concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Norme della Regione Basilicata - Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione - Requisiti di capacità organizzativa e tecnica - Attestazione dell'operatore economico partecipante, per i rinnovi, di uno specifico requisito di gestione - Previsione che con le disposizioni regolamentari possono essere individuati incrementi di tale requisito.

Energia - Concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Norme della Regione Basilicata - Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione - Previsione che l'Amministrazione regionale può stabilire ulteriori requisiti di capacità tecnica, organizzativa e finanziaria - Predeterminazione dei requisiti demandata a un successivo atto regolamentare.

Energia - Concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Norme della Regione Basilicata - Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione - Criteri e modalità di valutazione delle proposte progettuali - Previsione che la Giunta regionale stabilisce nelle disposizioni regolamentari i criteri oggettivi di valutazione delle proposte progettuali e i criteri di aggiudicazione.

Energia - Concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Norme della Regione Basilicata - Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione - Previsione che il bando di gara può disporre specifici obblighi e limitazioni gestionali.

Energia - Concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Norme della Regione Basilicata - Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione - Miglioramenti energetici per il rinnovo delle concessioni in esercizio - Indicazione dei miglioramenti minimi, di potenza di generazione e di producibilità da raggiungere nel complesso delle opere di derivazione, adduzione, regolazione e condotta dell'acqua e degli impianti di generazione, trasformazione e connessione elettrica - Previsione che l'assegnazione tiene conto, in particolare, degli aspetti ivi elencati.

Energia - Concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Norme della Regione Basilicata - Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione - Previsione che demanda all'amministrazione regionale il compito di definire gli obiettivi minimi da conseguire ai fini del miglioramento e risanamento ambientale, con particolare riferimento agli aspetti ivi indicati.

Energia - Concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Norme della Regione Basilicata - Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione - Previsione che attribuisce all'amministrazione regionale la competenza a definire le misure di compensazione ambientale e territoriale, prima della assegnazione, con particolare riferimento agli aspetti ivi elencati.



Energia - Canone di concessione di derivazioni per uso idroelettrico - Norme della Regione Basilicata - Corresponsione per l'utilizzo della forza motrice conseguibile con le acque e con beni costituenti la grande derivazione idroelettrica - Prevista articolazione in una componente variabile e in una fissa - Attribuzione alla Giunta regionale del compito di definire, tra l'altro, i criteri di determinazione del canone dovuto dall'assegnatario per l'utilizzo delle opere bagnate.

- Legge della Regione Basilicata 26 luglio 2021, n. 29 ("Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche in Basilicata e determinazione del canone in attuazione dell'articolo 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della Direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica) e ss.mm.ii."), artt. 12, commi 2 e 3; 13, comma 1; 15, comma 2; 18; 19; 20; 21 e 24, comma 2.....

Pag. 63

- N. **58.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 ottobre 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Straniero - Immigrazione - Norme della Regione Siciliana - Norme per l'accoglienza e l'inclusione - Analisi e monitoraggio del fenomeno migratorio - Formazione e aggiornamento degli operatori che svolgono servizi specifici in materia di accoglienza e inclusione.

Straniero - Immigrazione - Norme della Regione Siciliana - Piano triennale per l'accoglienza e l'inclusione - Definizione degli indirizzi e delle linee strategiche.

Straniero - Immigrazione - Norme della Regione Siciliana - Norme per l'accoglienza e l'inclusione - Programma annuale - Definizione delle azioni di settore, delle modalità di attuazione delle stesse e individuazione delle priorità e delle risorse finanziarie disponibili - Promozione, da parte della Regione, dell'attività dei Comuni riguardo, tra l'altro, gli interventi di assistenza e di prima accoglienza per coloro che versano in condizioni di vulnerabilità.

Straniero - Immigrazione - Norme della Regione Siciliana - Norme per l'accoglienza e l'inclusione - Assistenza socio-sanitaria - Promozione, da parte dell'assessore regionale per la salute, dell'adozione di strumenti per il monitoraggio della situazione sanitaria e degli interventi attuati dagli enti competenti.

Straniero - Immigrazione - Norme della Regione Siciliana - Istituzione dell'elenco regionale dei mediatori culturali - Previsione che l'assessore regionale per la famiglia, le politiche sociali e il lavoro disciplina con decreto i requisiti e le modalità per l'inserimento nell'elenco.

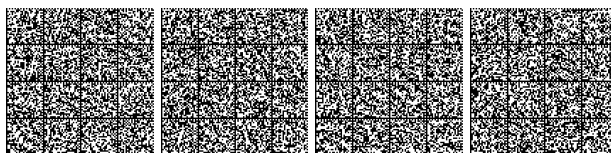
- Legge della Regione Siciliana 29 luglio 2021, n. 20 (Legge regionale per l'accoglienza e l'inclusione. Modifiche di norme), artt. 3, comma 2, lettere c) e d), 6, 7, comma 2, lettera d), 13, 14, comma 3.....

Pag. 68

- N. **59.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 ottobre 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione Puglia - Istituzione del servizio di analisi genomica avanzata con sequenziamento della regione codificante individuale - Malattie rare - Previsione che il servizio è garantito dal Servizio sanitario regionale in totale esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria sul sospetto diagnostico di malattia genetica rara proveniente anche da uno specialista di branca in relazione all'ambito di afferenza del caso sospetto - Omessa previsione che l'esenzione è subordinata all'esecuzione della prestazione presso uno dei presidi della Rete nazionale per la prevenzione, la sorveglianza, la diagnosi e la terapia delle malattie rare - Fattispecie comprese nel diritto all'esenzione.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione Puglia - Istituzione del servizio di analisi genomica avanzata con sequenziamento della regione codificante individuale - Malattie rare - Esito del test - Consulenza genetica.



- Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione Puglia - Istituzione del servizio di analisi genomica avanzata con sequenziamento della regione codificante individuale - Malattie rare - Presa in carico del paziente con malattia genetica e rara da parte dei Centri dei presidi della rete nazionale per le malattie rare.**
- Legge della Regione Puglia 6 agosto 2021, n. 28 (Istituzione del Servizio di analisi genomica avanzata con sequenziamento della regione codificante individuale), artt. 1, comma 2, 5 e 6. Pag. 73
- N. 165. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Parma del 5 maggio 2021
- Imposte e tasse - Deducibilità dell'imposta municipale propria (IMU) relativa agli immobili strumentali, ai fini della determinazione del reddito d'impresa e del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni, nella misura del 20 per cento (nel caso di specie: periodo di imposta relativo al triennio 2014-2016).**
- Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), art. 14 [in particolare, comma 1, primo periodo, come sostituito dall'art. 1, comma 715, della legge 27 dicembre 2013, n. 147]. Pag. 77
- N. 166. Ordinanza del Giudice delegato del Tribunale di Udine del 7 maggio 2021
- Privilegio, pegno e ipoteca - Privilegio generale mobiliare attribuito ai crediti per provvigioni derivanti dal rapporto di agenzia - Mancata inclusione anche del credito di rivalsa per l'imposta sul valore aggiunto (IVA) obbligatoria sulle fatture emesse per il pagamento delle provvigioni.**
- Codice civile, art. 2751-*bis*, numero 3).
- Privilegio, pegno e ipoteca - Privilegio generale mobiliare attribuito ai crediti per le retribuzioni dei professionisti - Estensione al credito di rivalsa per l'imposta sul valore aggiunto (IVA) - Omessa estensione al credito di rivalsa dell'IVA sulle fatture emesse dagli agenti di commercio per il pagamento delle provvigioni.**
- Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, comma 474. Pag. 79
- N. 167. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 29 aprile 2021
- Processo penale - Interrogatorio della persona sottoposta alle indagini - Avvisi all'indagato prima che abbia inizio l'interrogatorio - Mancata previsione che gli avvisi previsti debbano essere rivolti anche alla persona alla quale sia contestato l'illecito amministrativo di cui all'art. 75, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990 o che sia stata già raggiunta da elementi indizianti di tale illecito, allorché la stessa sia sentita in relazione a un reato collegato ai sensi dell'art. 371, comma 2, lettera b), cod. proc. pen.**
- Codice di procedura penale, art. 64, comma 3. Pag. 82
- N. 168. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 25 giugno 2021
- Processo penale - Interrogatorio della persona sottoposta alle indagini - Avvisi all'indagato prima che abbia inizio l'interrogatorio - Mancata previsione che gli avvisi previsti debbano essere rivolti anche alla persona cui sia contestato l'illecito amministrativo di cui all'art. 75, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990 o che sia stata già raggiunta da elementi indizianti di tale illecito, allorché la stessa sia sentita in relazione a un reato collegato ai sensi dell'art. 371, comma 2, lettera b), cod. proc. pen.**
- Codice di procedura penale, art. 64, comma 3. Pag. 89



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 201

Sentenza 23 settembre - 28 ottobre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Acque pubbliche - Norme della Regione Veneto - Disposizioni operative per la progettazione, la costruzione e l'esercizio delle dighe e degli altri sbarramenti idrici di competenza regionale - Ambito applicativo - Sbarramenti con altezza fino a 15 metri o che determinano un volume d'invaso superiore a 5.000 metri cubi e fino a 1.000.000 di metri cubi - Alternatività, anziché cumulatività, dei due criteri - Violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Acque pubbliche - Norme della Regione Veneto - Disposizioni operative per la progettazione, la costruzione e l'esercizio delle dighe e degli altri sbarramenti idrici di competenza regionale - Classificazione delle opere - Sbarramenti con altezza fino a 15 metri e/o che determinano un volume d'invaso superiore a 5.000 metri cubi e fino a 1.000.000 di metri cubi - Possibile alternatività anziché cumulatività, dei due criteri - Violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Acque pubbliche - Norme della Regione Veneto - Disposizioni operative per la progettazione, la costruzione e l'esercizio delle dighe e degli altri sbarramenti idrici di competenza regionale - Ambito applicativo - Opere a servizio di grandi derivazioni d'acqua - Esclusione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Non fondatezza della questione.

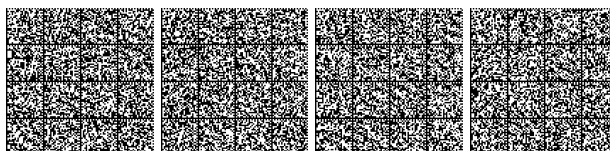
Acque pubbliche - Norme della Regione Veneto - Disposizioni operative per la progettazione, la costruzione e l'esercizio delle dighe e degli altri sbarramenti idrici di competenza regionale - Utilizzo - Possibile uso compatibile con la disciplina urbanistica dell'area in cui vengono realizzate, ivi compresi i diversi usi turistici e la balneazione - Prevista adibizione delle opere di sbarramento a qualsiasi uso compatibile con la disciplina urbanistica dell'area in cui vengono realizzate - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Non fondatezza della questione.

Acque pubbliche - Norme della Regione Veneto - Disposizioni operative per la progettazione, la costruzione e l'esercizio delle dighe e degli altri sbarramenti idrici di competenza regionale - Attribuzioni della Giunta regionale - Definizione dei criteri e delle modalità procedurali per il rilascio dell'autorizzazione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Inammissibilità della questione.

Acque pubbliche - Norme della Regione Veneto - Disposizioni operative per la progettazione, la costruzione e l'esercizio delle dighe e degli altri sbarramenti idrici di competenza regionale - Procedimento finalizzato all'approvazione del progetto di costruzione o di modifica strutturale degli impianti - Disciplina - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi di buon andamento della pubblica amministrazione e della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Non fondatezza della questione, nei termini di cui in motivazione.

Acque pubbliche - Norme della Regione Veneto - Disposizioni operative per la progettazione, la costruzione e l'esercizio delle dighe e degli altri sbarramenti idrici di competenza regionale - Procedimento autorizzatorio - Disciplina della fase preliminare di approvazione, dell'adozione del provvedimento di autorizzazione e dell'eventuale ordine di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi conseguente al cessato utilizzo dell'opera - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, e dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Non fondatezza della questione, nei termini di cui in motivazione.

Acque pubbliche - Norme della Regione Veneto - Disciplina in materia di costruzione, esercizio e vigilanza degli sbarramenti di ritenuta e dei bacini di accumulo di competenza regionale - Approvazione delle opere - Rinvio integrale alle previsioni della disciplina statale - Ricorso del Governo - Lamentata lesione dei principi fondamentali delle materie di protezione civile e del governo del territorio - Non fondatezza della questione.



Acque pubbliche - Norme della Regione Veneto - Disciplina in materia di costruzione, esercizio e vigilanza degli sbarramenti di ritenuta e dei bacini di accumulo di competenza regionale - Opere non denunciate ovvero realizzate in difformità dai progetti approvati - Regolarizzazione - Condizioni - Presentazione dei relativi progetti esecutivi - Approvazione da parte della Giunta regionale - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale.

Acque pubbliche - Norme della Regione Veneto - Disciplina in materia di costruzione, esercizio e vigilanza degli sbarramenti di ritenuta e dei bacini di accumulo di competenza regionale - Trattamento sanzionatorio - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento penale - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Veneto 23 giugno 2020, n. 23, artt. 1, commi 1, 2 e 3; 2; 3; 4; 5; 9; 11 e 12.
- Costituzione, artt. 97, 117, commi secondo, lettere *l*, *m*) ed *s*), e terzo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 2 e 3, lettera *a*), 2, 3, 4, 5, 9, 11 e 12 della legge della Regione Veneto 23 giugno 2020, n. 23 (Norme in materia di costruzione, esercizio e vigilanza degli sbarramenti di ritenuta e dei bacini di accumulo di competenza regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24-28 agosto 2020, depositato in cancelleria il 28 agosto 2020, iscritto al n. 73 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 22 settembre 2021 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

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

deliberato nella camera di consiglio del 23 settembre 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 24 agosto 2020 e depositato il 28 agosto (reg. ric. n. 73 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 2 e 3, lettera *a*), 2, 3, 4, 5, 9, 11 e 12 della legge della Regione Veneto 23 giugno 2020, n. 23 (Norme in materia di costruzione, esercizio e vigilanza degli sbarramenti di ritenuta e dei bacini di accumulo di competenza regionale), in riferimento agli artt. 97, 117, secondo comma, lettere *l*, *m*) ed *s*), e terzo comma, della Costituzione.

1.1.- Il primo motivo di ricorso ha ad oggetto gli artt. 1, commi 1 e 3, lettera *a*), e 2 della legge regionale impugnata, che il ricorrente assume in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.



1.1.1.- L'art. 1, comma 1, rubricato «Finalità e ambito di applicazione», identifica le opere di sbarramento idrico oggetto di disciplina come «argini, dighe e traverse e relativi bacini di accumulo, compresi i bacini idrici multifunzionali destinati anche all'accumulo di acqua a fini antincendio e per l'innevamento tecnico [...] secondo le attribuzioni trasferite alla Regione dalla legislazione statale vigente relativamente agli sbarramenti ed ai manufatti [...] che non superino i 15 metri di altezza o che determinino un volume di invaso non superiore a 1.000.000 di metri cubi».

L'art. 2, rubricato «Classificazione delle opere», dispone invece che «[l]e opere di cui all'articolo 1, comma 1, sono classificate nelle seguenti categorie: a) sbarramenti con altezza superiore a 5 metri e fino a 15 metri e/o che determinano un volume d'invaso superiore a 5.000 metri cubi e fino a 1.000.000 di metri cubi; b) sbarramenti che non superano i 5 metri di altezza e/o che determinano un volume d'invaso non superiore a 5.000 metri cubi».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, le disposizioni in questione, pur richiamando i limiti massimi di altezza e volume di invaso che la legge statale prevede congiuntamente onde individuare gli impianti di sbarramento di competenza delle Regioni, riterrebbero sufficiente - mediante l'uso della disgiuntiva "o" all'art. 1, comma 1, ultimo periodo, e della doppia congiunzione "e/o" all'art. 2 - la sussistenza di uno solo di essi, così sottraendo alla competenza dello Stato la funzione di vigilanza sulle opere di sbarramento che superano uno di tali limiti, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in riferimento alla materia «governo del territorio».

1.1.2.- Parimenti illegittima sarebbe la previsione di cui all'art. 1, comma 3, lettera a), della legge regionale impugnata, che ne esclude dall'applicazione «le opere poste al servizio di grandi derivazioni di acqua».

Ad avviso del ricorrente, infatti, la preesistente riserva di competenza statale relativa a tali opere sarebbe venuta meno in forza di quanto previsto dall'art. 29, comma 3, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) e del recepimento della direttiva 96/1992/CE del Consiglio, del 10 novembre 1992, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita e che modifica le direttive 79/267/CEE e 90/619/CEE (terza direttiva assicurazione vita); pertanto, l'esclusione disposta dalla norma impugnata, oltre a determinare un vuoto normativo relativamente alle opere di dimensioni ridotte poste al servizio di grandi derivazioni di acqua, violerebbe il riparto di competenze fra Stato e Regioni proprio della materia «governo del territorio».

1.2.- Oggetto di impugnazione è anche l'art. 1, comma 2, della legge reg. Veneto n. 23 del 2020, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 142, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

Il ricorrente ha sostenuto che la disposizione impugnata, a mente della quale le opere in questione «possono essere adibite a qualsiasi uso compatibile con la disciplina urbanistica dell'area in cui vengono realizzate, ivi compresi i diversi usi turistici e la balneazione», non conterrebbe alcun richiamo alla disciplina paesaggistica, alla quale gli sbarramenti idrici sono suscettibili di essere sottoposti in quanto afferenti a corsi d'acqua, beni espressamente tutelati dalla normativa statale interposta.

L'esclusivo riferimento alla disciplina urbanistica, pertanto, sottrarrebbe gli sbarramenti idrici regionali al sistema organico della tutela del paesaggio, «il quale impone che i suddetti interventi siano valutati nel necessario quadro di disciplina costituito dal piano paesaggistico, da elaborare previa intesa con lo Stato, ai sensi degli articoli 135, 143 e 145 del Codice».

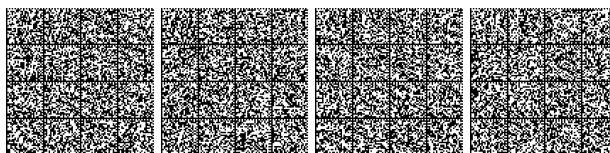
1.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 3 della legge reg. Veneto n. 23 del 2020, che rinvia alla Giunta regionale la definizione di criteri e modalità procedurali per il rilascio delle autorizzazioni all'esercizio degli impianti di sbarramento.

Ha osservato, al riguardo, che l'art. 2 del decreto-legge 8 agosto 1994, n. 507 (Misure urgenti in materia di dighe), convertito, con modificazioni, nella legge 21 ottobre 1994, n. 584, disciplina in modo dettagliato il procedimento di approvazione dei progetti e del controllo sulla costruzione e l'esercizio delle dighe, stabilendo in particolare, al comma 2-bis, che le Regioni vi facciano opportuno riferimento nell'adottare il regolamento inerente agli impianti di loro competenza.

Quest'ultima previsione sarebbe espressiva di un principio fondamentale della materia «governo del territorio», dal quale la norma impugnata si discosta, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

1.4.- Il quarto motivo di ricorso concerne l'art. 4 della legge regionale impugnata.

Ad avviso del ricorrente, tale ultima disposizione, rubricata «Presentazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica», recherebbe «una disciplina procedimentale che risulta non coerente con le previsioni statali in materia di VIA di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006».



1.4.1.- Sul punto, l'Avvocatura generale ha premesso che la disciplina del procedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA) e/o di valutazione ambientale strategica (VAS) «deve intendersi riservata allo Stato quale titolare della competenza a fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali», e che «le norme attinenti alle verifiche in ambito VAS e VIA rientrano nella materia della tutela dell'ambiente, con conseguente idoneità a fungere da parametro interposto, ovvero da standard minimo o punto di equilibrio di certo non derogabile dal legislatore regionale».

Ha quindi osservato che i progetti in questione potrebbero ricadere nella previsione di cui all'Allegato III, lettera t), alla Parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), che prevede la sottoposizione a VIA di competenza regionale dei progetti concernenti «[d]ighe ed altri impianti destinati a trattenerne, regolare o accumulare le acque in modo durevole, ai fini non energetici di altezza superiore a 10 m e/o di capacità superiore a 100.000 m³, con esclusione delle opere di confinamento fisico finalizzate alla messa in sicurezza dei siti inquinati»; in alternativa, potrebbe trattarsi di opere rientranti nella previsione di cui al punto 2 dell'Allegato II alla Parte seconda del medesimo decreto, relative all'installazione di «centrali per la produzione dell'energia idroelettrica con potenza di concessione superiore a 30 MW», queste ultime assoggettate a VIA di competenza statale.

Nel primo caso, peraltro, il procedimento di VIA di competenza regionale andrebbe regolato dall'art. 27-bis cod. ambiente e perciò, a seguito «della novella recata dalla legge n. 104 del 2017», inserito nel più ampio procedimento finalizzato all'adozione del «Provvedimento autorizzatorio unico regionale», scaturente da una conferenza di servizi che comprende tanto la VIA quanto tutti gli altri titoli abilitativi necessitati dal progetto. Tale articolo, tuttavia, non viene menzionato dalla disposizione impugnata.

1.4.2.- Secondo il ricorrente, inoltre, la disposizione impugnata non avrebbe previsto la verifica di assoggettabilità a VIA del progetto, ai sensi dell'art. 19 cod. ambiente, quantunque tale ultima disposizione sia applicabile anche all'ipotesi di specie, concernente la modifica di una derivazione d'acqua.

Dal mancato rispetto della normativa richiamata, costituente «standard minimo inderogabile» in materia ambientale, deriverebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., nonché, come effetto ulteriore, un pregiudizio alla «razionalizzazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale» e perciò all'efficienza dell'azione amministrativa, in violazione dell'art. 97 Cost.

1.5.- Il quinto motivo di ricorso ha ad oggetto gli artt. 4, 5 e 9 della legge regionale impugnata.

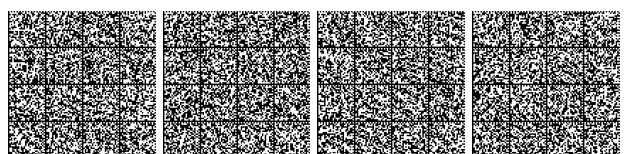
L'art. 4, dopo aver previsto, come più sopra ricordato, che il procedimento prenda avvio con la presentazione del progetto di fattibilità, dispone che su quest'ultimo «[l]a struttura della Giunta regionale territorialmente competente esprim[a], entro sessanta giorni dalla richiesta, un preventivo parere di ammissibilità dell'opera, previa acquisizione delle necessarie valutazioni tecniche».

Il successivo art. 5, rubricato «Approvazione del progetto esecutivo e autorizzazione», dispone poi che, una volta ritenuta l'ammissibilità dell'opera ai sensi dell'art. 4, la Giunta regionale, tramite la struttura tecnica competente in materia di difesa del suolo, provveda, su domanda, ad autorizzare la costruzione dell'opera approvando il progetto, ivi compresa la parte inerente al ripristino dello stato dei luoghi a fine esercizio. Tale approvazione, secondo quanto disposto dal comma 3, «non esime il richiedente dall'acquisizione di altre autorizzazioni o nullavota, comunque denominati, previsti da ulteriori disposizioni di legge».

L'art. 9, infine, estende la medesima disciplina anche al procedimento relativo alla «cessazione dell'utilizzo delle opere a seguito di rinuncia, decadenza o revoca della concessione della derivazione d'acqua», con conseguente obbligo, in capo al proprietario o al gestore, «di eseguire, a proprie spese e con le prescritte cautele, i lavori per la demolizione delle opere e il ripristino dello stato dei luoghi, ovvero di eseguire gli interventi necessari per assicurare la messa in sicurezza delle opere».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, una siffatta complessiva disciplina del procedimento autorizzatorio «invert[irebbe] il principio di necessaria priorità temporale dell'autorizzazione paesaggistica rispetto al titolo legittimante l'intervento urbanistico edilizio, stabilito dal legislatore statale al comma 4 dell'art. 146 del Codice di settore, in base al quale l'autorizzazione paesaggistica «costituisce atto autonomo e presupposto» per il valido ed efficace rilascio del titolo edilizio».

In particolare, da tale ultima disposizione, così come dall'art. 22, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)», dovrebbe ricavarsi «un «rapporto di necessaria presupposizione» tra l'autorizzazione paesaggistica e il titolo legittimante l'intervento», il quale non può avere contenuti che non risultino già previsti e disciplinati nell'autorizzazione paesaggistica (è richiamata, in proposito, la sentenza di questa Corte n. 210 del 2016).



La mancata, espressa previsione di priorità temporale dell'autorizzazione paesistica rispetto all'approvazione del progetto comporterebbe violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., sotto il profilo della tutela del paesaggio, nonché violazione della normativa statale di principio nella materia «governo del territorio».

1.6.- Un'ulteriore censura ha ad oggetto l'art. 5, comma 3, della legge regionale impugnata.

In base a tale disposizione, l'approvazione del progetto esecutivo da parte della struttura regionale «tiene integralmente luogo degli adempimenti tecnici ed amministrativi di cui alla legge 5 novembre 1971, n. 1086 “Norme per la disciplina delle opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica” e alla legge regionale 7 novembre 2003, n. 27 “Disposizioni generali in materia di lavori pubblici di interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche”».

Ad avviso del ricorrente, tale previsione si porrebbe in contrasto con l'art. 7 della legge 5 novembre 1971, n. 1086 (Norme per la disciplina delle opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica), che prescrive l'obbligo di collaudo statico per tutte le opere indicate nel titolo, nonché con il decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti 26 giugno 2014, recante «Norme tecniche per la progettazione e la costruzione degli sbarramenti di ritenuta (dighe e traverse)», che contiene le norme tecniche vincolanti nel territorio nazionale per il collaudo statico; ne deriverebbe una violazione dell'art. dell'art. 117, commi secondo, lettera *s*), e terzo, Cost., in riferimento alle materie «protezione civile» e «governo del territorio».

1.7.- Ancora, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 11, comma 1, della legge reg. Veneto n. 23 del 2020.

Tale norma, riferita agli impianti in esercizio alla data di entrata in vigore della stessa legge regionale, introdurrebbe una sorta di “sanatoria” delle opere non denunciate o realizzate in difformità dai progetti approvati, poiché consente al proprietario o gestore, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, di presentare un progetto esecutivo completo dello stato di fatto e comprensivo della certificazione di idoneità statica delle opere alla Giunta regionale, onde dar corso al procedimento di autorizzazione disciplinato dall'art. 4, ottenendo così un provvedimento autorizzatorio.

L'Avvocatura generale assume che tale procedura «si po[rrrebbe] in contrasto con l'art. 167 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, che dispone il generale divieto di sanatoria per gli interventi non autorizzati su beni paesaggistici, salvi i limitatissimi casi in cui è possibile l'accertamento di compatibilità paesaggistica ex post ai sensi del comma 4, peraltro riferibili a fattispecie edilizie in senso stretto», aventi carattere di eccezionalità e che impongono, comunque, il preventivo parere vincolante della soprintendenza.

Richiamando la giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 238 del 2013), il ricorrente osserva che il contrasto di disposizioni regionali con la normativa del codice dei beni culturali e del paesaggio, «secondo la quale l'autorità competente si pronuncia “previo parere vincolante della soprintendenza”», determina «violazione, oltre che della potestà esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio, ai sensi dell'articolo 117 secondo comma, lett. *s*), della Costituzione, anche degli standard minimi di tutela del paesaggio valevoli su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117 secondo comma, lett. *m*), della Costituzione».

1.8.- L'ottavo ed ultimo motivo di ricorso ha ad oggetto l'art. 12 della legge regionale impugnata, contenente le sanzioni previste per le opere realizzate senza la prescritta approvazione del progetto, ovvero in difformità dallo stesso e dalle eventuali prescrizioni contenute nell'atto di approvazione, ovvero, ancora, gestite in violazione degli obblighi e delle prescrizioni contenute nel disciplinare, e comunque in violazione delle disposizioni, anche di carattere procedimentale, di cui alla stessa legge regionale.

Secondo il Governo, «[l]a norma sanzionatoria contenuta nell'articolo 12 non considera che le condotte sanzionate potrebbero integrare, in presenza degli elementi costitutivi previsti dalla legge statale, anche fattispecie penalmente rilevanti, ovvero reati edilizi e/o ambientali».

In tali ultimi casi, ha evidenziato il ricorrente, «opererebbe il disposto dell'articolo 9, comma 2, della legge 24 novembre 1981, n. 689 secondo cui quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano che preveda una sanzione amministrativa, si applica in ogni caso la disposizione penale, salvo che quest'ultima sia applicabile solo in mancanza di altre disposizioni penali».

La norma impugnata, invece, «appare riconoscere alla condotta da sanzionare una sola rilevanza amministrativa, in contrasto con il principio della prevedibilità della sanzione irrogabile», con conseguente invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento penale», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

2.- La Regione Veneto si è costituita in giudizio con memoria depositata il 5 ottobre 2020.

2.1.- In relazione al primo motivo di ricorso, la Regione ne ha anzitutto eccepito l'inammissibilità per omessa indicazione della norma interposta asseritamente violata.



2.1.1.- In ogni caso, anche a voler considerare tacitamente evocato l'art. 61, comma 3, cod. ambiente, che attribuisce alle Regioni ed alle Province autonome la competenza a disciplinare gli sbarramenti che non superano i 15 metri di altezza e che determinano un vaso non superiore a 1.000.000 di metri cubi, ha dedotto l'infondatezza della censura, discostandosi dalla lettura delle disposizioni impugnate operata dal Governo.

La resistente ha infatti evidenziato che l'art. 1 della legge regionale impugnata definisce l'ambito complessivo della competenza legislativa regionale, da intendersi necessariamente circoscritto alle opere che non rientrano nella competenza dello Stato, con riferimento tanto al limite massimo di altezza quanto a quello relativo alla capacità di vaso; pertanto, le locuzioni disgiuntive contenute negli artt. 1 e 2 della legge impugnata devono «intendersi alla stregua di "ovverosia", per cui i due requisiti sono identificati in modo disgiunto, ma operano all'unisono, costituendo un sol tutto, a circoscrivere la competenza regionale».

2.1.2.- Con riguardo, poi, al profilo di censura attinente al comma 3, lettera *a*), la Regione ne ha dedotto la manifesta infondatezza, evidenziando che il Governo non ha tenuto conto della previsione contenuta nel citato art. 61, comma 3, cod. ambiente, a mente del quale, per gli sbarramenti posti al servizio di grandi derivazioni di acqua di competenza statale, «restano ferme le attribuzioni del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti», cui la legge regionale si è integralmente conformata.

2.2.- In relazione al secondo motivo di ricorso - relativo all'art. 1, comma 2, della legge reg. Veneto n. 23 del 2020 - la Regione ha sostenuto che l'assenza di riferimenti alle previsioni dal codice dei beni culturali e del paesaggio è dovuta al fatto che detta ultima disposizione ha «il solo scopo di introdurre una regolamentazione limitata alla materia "governo del territorio", senza in alcun modo introdurre deroghe rispetto alla disciplina statale in materia di ambiente e paesaggio», come conferma il fatto che il successivo art. 4 prescrive che al progetto di intervento siano allegati la VIA e le ulteriori richieste di autorizzazione previste dalla normativa vigente.

Ha dunque concluso per la non fondatezza del motivo.

2.3.- Quanto al terzo motivo di ricorso, la Regione ne ha eccepito l'inammissibilità «in quanto non identifica quale sia, in concreto, il contenuto lesivo della disposizione di legge impugnata e ove la stessa si porrebbe in contraddizione rispetto alla disciplina statale».

Secondo la Regione, infatti, la mera attribuzione alla Giunta regionale della competenza a disciplinare i criteri e le modalità procedurali per il rilascio dell'autorizzazione costituirebbe disposizione priva di contenuto precettivo, e limitata all'attuazione dell'art. 2, comma 2-*bis*, del d.l. n. 507 del 1994.

2.4.- Quanto alla censura inerente all'art. 4 della legge regionale impugnata, la Regione Veneto ha osservato che il procedimento di autorizzazione «può in astratto concludere in sé sia opere che esigono una VIA o una verifica di assoggettabilità a VIA, sia opere esenti da tali attività procedurali»; ciò non significa, tuttavia, che la disciplina regionale valga in ogni caso a surrogare quella statale, ogni qual volta sia invece necessaria la valutazione di impatto ambientale, statale o regionale.

La legge reg. Veneto n. 23 del 2020, secondo la resistente, avrebbe infatti «natura cedevole, ove sia applicabile una diversa disciplina "speciale"»; di qui la non fondatezza della censura.

2.5.- Non fondato, ad avviso della Regione, sarebbe anche il quinto motivo di ricorso, concernente gli artt. 4, 5 e 9 della legge regionale impugnata.

Secondo la resistente, tali previsioni non operano alcuna illegittima inversione procedimentale, avuto riguardo al fatto che l'art. 4, comma 1, dispone in via generale, disciplinando il procedimento autorizzatorio, che il progetto di fattibilità relativo alle opere di sbarramento sia presentato, ove occorra, unitamente alla «istanza di valutazione di impatto ambientale (VIA), di cui all'articolo 23 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 "Norme in materia ambientale" o ad ulteriori richieste di autorizzazioni previste dalla vigente normativa per la realizzazione di tali opere».

Ad avviso della Regione, ciò consente di ritenere che la disciplina del procedimento relativo alle eventuali autorizzazioni necessarie - ivi compresa quella paesistica - «precede, di necessità, e/o assorbe [...] l'iter previsto dalla legge regionale n. 23 del 2020 con riguardo all'approvazione del progetto esecutivo ed autorizzazione, il che esclude che essa determini un illegittimo sovvertimento diacronico tra l'eventuale autorizzazione paesaggistica e il titolo legittimante l'intervento».

2.6.- La censura inerente all'art. 5, comma 3, sarebbe invece inammissibile per difetto di adeguata motivazione; secondo la Regione, infatti, il ricorso, pur indicando la norma interposta asseritamente violata, mancherebbe di specificare in quali termini la stessa sarebbe contrastata dalla disposizione impugnata, non potendosi ritenere sufficiente, in tal senso, il fatto che quest'ultima non contenga un espresso richiamo all'obbligo di collaudo statico di cui all'art. 7 della legge n. 1086 del 1971.

2.7.- La resistente ha argomentato altresì la non fondatezza della censura a carico dell'art. 11, comma 1, della legge reg. Veneto n. 23 del 2020.



Ha evidenziato, in particolare, che detta norma non introduce alcuna ipotesi di “sanatoria” degli interventi realizzati in difformità dai progetti o dalle previsioni normative, bensì una forma di approvazione *ex novo* degli stessi, che fa salva l'applicazione delle disposizioni di tutela del paesaggio, ove eventualmente applicabili.

2.8.- Quanto, infine, all'ultimo motivo di ricorso - inerente al regime sanzionatorio di cui all'art. 12 impugnato - la Regione ne ha eccepita anzitutto l'inammissibilità per difetto di motivazione.

Nel merito, ne ha comunque dedotta l'infondatezza, rilevando che, nella specie, il legislatore regionale si è limitato ad esercitare la propria competenza nella materia «governo del territorio», da intendersi estesa alla previsione di sanzioni amministrative conseguenti alla violazione dei precetti in tal guisa adottati; pertanto, ha sostenuto che l'eventuale sussumibilità di una condotta così sanzionata anche nell'ambito di una fattispecie di reato non comporta alcuna invasione della competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., né introduce alcun elemento distonico, idoneo ad ingenerare confusione nei destinatari del precetto sanzionatorio.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 73 del 2020), questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 2 e 3, lettera a), 2, 3, 4, 5, 9, 11 e 12 della legge della Regione Veneto 23 giugno 2020, n. 23 (Norme in materia di costruzione, esercizio e vigilanza degli sbarramenti di ritenuta e dei bacini di accumulo di competenza regionale), in riferimento agli artt. 97, 117, secondo comma, lettere l), m) ed s), e terzo comma, della Costituzione.

2.- Le norme impuginate contengono le disposizioni operative per la progettazione, la costruzione e l'esercizio delle dighe e degli altri sbarramenti idrici di competenza regionale.

Le relative attribuzioni, originariamente spettanti al Ministero dei lavori pubblici in base al decreto del Presidente della Repubblica 1° novembre 1959, n. 1363 (Approvazione del regolamento per la compilazione dei progetti, la costruzione e l'esercizio delle dighe di ritenuta), sono state assegnate alla competenza delle Regioni dall'art. 1, comma 3, del decreto-legge 8 agosto 1994, n. 507 (Misure urgenti in materia di dighe), convertito, con modificazioni, nella legge 21 ottobre 1994, n. 584, limitatamente agli sbarramenti idrici che presentino il doppio e concorrente requisito di un'altezza non superiore a 15 metri e di una capacità di invaso non superiore a 1.000.000 di metri cubi.

3.- Su tale ultimo criterio di riparto si appunta la prima censura del Presidente del Consiglio dei ministri, che ha ad oggetto gli artt. 1, commi 1 e 3, lettera a), e 2 della legge reg. Veneto n. 23 del 2020, e che il ricorrente articola su due profili.

3.1.- Il primo profilo concerne l'art. 1, comma 1, che delimita l'ambito applicativo della legge regionale impugnata «[al]la costruzione, l'esercizio e la vigilanza delle opere di sbarramento, quali argini, dighe e traverse e relativi bacini di accumulo [...] secondo le attribuzioni trasferite alla Regione dalla legislazione statale vigente relativamente agli sbarramenti ed ai manufatti di qualsiasi tipo e forma in alveo e fuori alveo, anche temporanei, che non superino i 15 metri di altezza o che determinino un volume di invaso non superiore a 1.000.000 di metri cubi»; nello stesso senso, è impugnato il successivo art. 2, a mente del quale «[l]e opere di cui all'articolo 1, comma 1, sono classificate nelle seguenti categorie: a) sbarramenti con altezza superiore a 5 metri e fino a 15 metri e/o che determinano un volume d'invaso superiore a 5.000 metri cubi e fino a 1.000.000 di metri cubi; b) sbarramenti che non superano i 5 metri di altezza e/o che determinano un volume d'invaso non superiore a 5.000 metri cubi».

Secondo il ricorrente, l'uso della disgiuntiva “o” nella prima disposizione impugnata e della doppia congiunzione “e/o” nella seconda comporterebbe l'estensione dell'ambito di applicazione della norma ad impianti che presentano uno solo degli indicati requisiti dimensionali, in contrasto con la normativa statale che, nel ripartire le competenze in base al possesso di entrambi, esprime un principio fondamentale della materia «governo del territorio».

3.1.1.- La Regione eccepisce anzitutto l'inammissibilità della censura, per omessa indicazione del parametro interposto asseritamente violato.

L'eccezione non è fondata.

Va premesso, al riguardo, che il criterio di riparto delle attribuzioni in materia di sbarramenti idrici, di cui al richiamato art. 1, comma 3, del d.l. n. 507 del 1994, è poi stato trasfuso nell'art. 61, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), ove è stabilito che «[r]ientrano nella competenza delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano le attribuzioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 1° novembre 1959, n. 1363, per gli sbarramenti che non superano i 15 metri di altezza e che determinano un invaso non superiore a 1.000.000 di metri cubi».



Il ricorso, pur senza menzionare espressamente quest'ultima disposizione, denuncia una violazione del riparto di competenze in materia, richiamando, in particolare, la necessaria sussistenza di entrambi i requisiti dimensionali delle opere quale elemento necessario e decisivo - in base alla legge statale - per l'attribuzione alle Regioni della relativa disciplina.

Così come formulato, pertanto, il motivo contiene una, seppur sintetica, argomentazione di merito a sostegno dell'impugnazione, per cui può ritenersi raggiunta quella «soglia minima di chiarezza e di completezza» che rende ammissibile l'impugnativa proposta (*ex plurimis*, sentenze n. 194 del 2020 e n. 83 del 2018).

3.1.2.- Nel merito, la questione è fondata.

Nel delimitare l'ambito di applicazione della legge regionale impugnata, l'art. 1 opera un espresso riferimento «alle attribuzioni trasferite alla Regione dalla legislazione statale vigente»; la successiva individuazione degli impianti oggetto di disciplina non è tuttavia coerente con tale premessa, in quanto indica espressamente come alternativi i requisiti di altezza e capacità che la legge statale prevede, invece, come concorrenti.

Un analogo criterio di riparto è poi rinvenibile nell'art. 2, che suddivide le opere in due ulteriori categorie, indicando - nelle lettere *a)* e *b)* - i requisiti dimensionali come alternativi fra loro.

Né l'inequivocabile tenore letterale delle disposizioni impugnate consente di attribuire alle locuzioni disgiuntive il significato unificante che la difesa regionale vorrebbe invece attribuirvi.

3.1.3.- L'art. 1, comma 1, della legge reg. Veneto n. 23 del 2020 va dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede che l'ambito applicativo della legge sia limitato «agli sbarramenti ed ai manufatti di qualsiasi tipo e forma in alveo e fuori alveo, anche temporanei, che non superino i 15 metri di altezza o che determinino un volume di invaso non superiore a 1.000.000 di metri cubi», invece che «agli sbarramenti ed ai manufatti di qualsiasi tipo e forma in alveo e fuori alveo, anche temporanei, che non superino i 15 metri di altezza e che determinino un volume di invaso non superiore a 1.000.000 di metri cubi».

3.1.4.- L'art. 2 della legge reg. Veneto n. 23 del 2020 va dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede, alle lettere *a)* e *b)*, la congiunzione «e/o», anziché la congiunzione «e».

3.2.- Il secondo profilo di censura concerne l'art. 1, comma 3, lettera *a)*, della legge reg. Veneto n. 23 del 2020, che esclude dall'ambito applicativo della legge «le opere poste al servizio di grandi derivazioni di acqua».

Secondo il ricorrente, anche tale disposizione violerebbe l'art. 117, comma terzo, Cost., poiché si pone in contrasto con la normativa statale di principio che ripartisce la competenza a disciplinare le opere di sbarramento con esclusivo riferimento alle dimensioni delle stesse.

3.2.1.- La censura non è fondata.

Il citato art. 61, comma 3, cod. ambiente, dopo aver individuato i limiti di altezza e capacità degli sbarramenti la cui disciplina compete alle Regioni e alle Province autonome, prosegue precisando che «[p]er tali sbarramenti, ove posti al servizio di grandi derivazioni di acqua di competenza statale, restano ferme le attribuzioni del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti».

La disposizione impugnata, pertanto, si conforma alla normativa statale di principio; conseguentemente, essa non viola l'art. 117, terzo comma, Cost.

4.- La seconda censura concerne l'art. 1, comma 2, della legge regionale impugnata, che consente che le opere oggetto di disciplina siano «adibite a qualsiasi uso compatibile con la disciplina urbanistica dell'area in cui vengono realizzate, ivi compresi i diversi usi turistici e la balneazione».

Il Governo denuncia l'invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell'ambiente», poiché la previsione regionale, pur interferendo su beni di interesse paesaggistico quali i corsi d'acqua, non contiene alcun richiamo alle previsioni del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137); ciò impedirebbe, in particolare, che la destinazione urbanistica delle opere sia valutata nel necessario quadro di disciplina costituito dal piano paesaggistico, da elaborare previa intesa con lo Stato, ai sensi degli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.

4.1.- La censura non è fondata, nei termini di seguito precisati.

La tutela ambientale e paesaggistica - gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto - costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali, nonché a quelle residuali. In tali casi, infatti, e come questa Corte ha precisato anche in tempi assai recenti, «[i]n sostanza vengono a trovarsi di fronte due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni» (sentenza n. 164 del 2021; nello stesso senso, sentenze n. 66 del 2018, n. 11 del 2016, n. 309 del 2011).



Il principio di prevalenza della tutela paesaggistica, quindi, «deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito [...] adottare normative che derogino o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto» (sentenze n. 141 e 74 del 2021).

Occorre, tuttavia, che tali deroghe, condizioni o limitazioni siano esplicite e specifiche; e su tale presupposto, ripetutamente affermato (tra le tante, sentenze n. 240 del 2020, n. 86 del 2019, n. 178, n. 68 e n. 66 del 2018), questa Corte ha escluso l'illegittimità costituzionale di norme regionali che non derogino espressamente ai principi della pianificazione paesaggistica (sentenze n. 101, n. 74, n. 54, e n. 29 del 2021).

Tali considerazioni, peraltro, valgono anche con riferimento alla «concertazione rigorosamente necessaria» (così sentenza n. 64 del 2015) tra Stato e Regione che presiede all'attuazione della tutela del paesaggio, in particolare imponendo la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento di conformazione e adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica (sentenze n. 74 del 2021 e n. 240 del 2020).

4.2.- Dall'art. 1, comma 2, della legge reg. Veneto n. 23 del 2020 - impugnato solo per il mancato richiamo dei vincoli paesaggistici - non è ricavabile alcuna deroga ai principi della pianificazione paesaggistica, ed in particolare al principio di concertazione necessaria; in altri termini, poiché l'oggetto della norma impugnata è circoscritto ai profili di compatibilità delle opere di sbarramento con la disciplina urbanistica, restano inalterati i vincoli evocati dal ricorrente, compresa la necessaria valutazione di tali opere nel quadro di disciplina costituito dal piano paesaggistico, secondo le previste forme di concertazione con lo Stato.

5.- È poi impugnato l'art. 3 della legge reg. Veneto n. 23 del 2020, che attribuisce alla Giunta regionale la definizione dei criteri e delle modalità procedurali per il rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione di un impianto di sbarramento.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, tale norma si porrebbe in contrasto con l'art. 2, comma 2-*bis*, del decreto-legge 8 agosto 1994, n. 507 (Misure urgenti in materia di dighe), convertito, con modificazioni, nella legge 21 ottobre 1994, n. 584, espressivo di un principio fondamentale della materia «governo del territorio», con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

5.1.- La questione è inammissibile per inadeguata ricostruzione del quadro normativo.

5.2.- Conviene, al riguardo, premettere una sintetica rappresentazione del contesto normativo nel quale si colloca la disposizione impugnata.

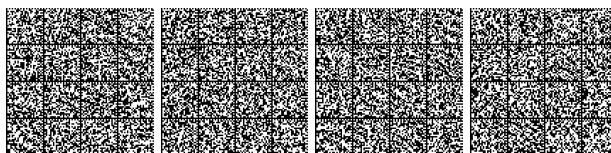
L'art. 2, comma 1, del d.l. n. 507 del 1994 prevedeva che entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto fosse emanato, «nella forma di cui all'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dei lavori pubblici e con il Ministro dell'ambiente», il regolamento per la disciplina del procedimento di approvazione dei progetti e del controllo sulla costruzione e l'esercizio delle dighe, contenente disposizioni relative ai punti che contestualmente venivano specificati.

Il successivo comma 2 prevedeva, poi, che «[f]ino alla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 1 continua[ssero] ad avere applicazione il regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 1 novembre 1959, n. 1363, e le disposizioni tecniche ed amministrative emanate sulla base di questo, salve le innovazioni apportate dalla legislazione successiva».

Da ultimo, il comma 2-*bis*, evocato dal ricorrente, ha disposto che le Regioni adottino «un regolamento per la disciplina del procedimento di approvazione dei progetti e del controllo sulla costruzione e sull'esercizio delle dighe di loro competenza» entro sei mesi dall'emanazione del regolamento indicato dal precedente comma 1, alle cui prescrizioni dovranno fare «opportuno riferimento».

Il regolamento di cui al comma 1 non è stato emanato nel termine previsto; allo stesso, successivamente, ha fatto riferimento l'art. 10, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 24 marzo 2003, n. 136 (Regolamento concernente l'organizzazione, i compiti ed il funzionamento del Registro italiano dighe - RID, a norma dell'articolo 91 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112), nel disporre che, quando emanato, esso avrebbe dovuto altresì definire «le modalità di espletamento dei compiti del RID, concernenti, fra l'altro, gli aspetti ambientali e di sicurezza idraulica derivanti dalla gestione del sistema costituito dall'invaso, dal relativo sbarramento e da tutte le opere complementari e accessorie, nonché la vigilanza sulle condotte forzate con dighe a monte».

Tuttavia, ad oggi il regolamento non consta essere mai stato adottato, mentre i compiti e le attribuzioni facenti capo al Registro italiano dighe sono stati trasferiti al Ministero delle infrastrutture, dall'art. 2, comma 171, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 24 novembre 2006, n. 286.



5.3.- Il ricorrente trascura di confrontarsi con tale articolata concatenazione normativa, limitandosi ad affermare che la disposizione impugnata contrasterebbe con il regolamento indicato dall'art. 2, comma 2-*bis*, del d.l. n. 507 del 1994; nulla specifica, inoltre, circa il contenuto di tale ultimo o del d.P.R. n. 1363 del 1959, destinato a fungere da referente normativo in via transitoria.

Tale carenza non consente un adeguato scrutinio della questione, che va dunque dichiarata inammissibile.

6.- Un'ulteriore censura ha ad oggetto l'art. 4 della legge regionale impugnata.

Il Governo sostiene che tale disposizione, nel disciplinare il procedimento finalizzato all'approvazione del progetto di costruzione o di modifica strutturale degli impianti, si porrebbe in contrasto con la normativa statale in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA), laddove, in particolare, omette ogni riferimento agli artt. 19 e 27-*bis* cod. ambiente.

Di qui la denunciata invasione della competenza esclusiva statale in materia ambientale, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., e con ricadute anche sulla regolarità del relativo procedimento amministrativo, tali da arrecare una lesione al principio di buon andamento dell'azione amministrativa, con conseguente ed ulteriore violazione dell'art. 97 Cost.

6.1.- Le censure non sono fondate, nei termini di seguito precisati.

Valgono anche in questa sede le considerazioni prima svolte in relazione all'art. 1, comma 2, della legge regionale impugnata: il solo fatto che la disposizione in esame non faccia menzione della normativa attinente alle verifiche in ambito VIA, prerogativa del legislatore statale, non è significativo della volontà di quello regionale di derogarvi o limitarla.

In particolare, deve ritenersi che la disciplina regionale del procedimento autorizzatorio abbia natura cedevole rispetto a quella statale, ove quest'ultima, per la realizzazione dello sbarramento idrico, richieda una valutazione di impatto ambientale; ciò, del resto, trova conferma anche nel fatto che lo stesso art. 4, all'ultimo periodo del comma 1, prescrive che il progetto sia «presentato alla struttura della Giunta regionale territorialmente competente unitamente, ove previsto, alla relativa domanda di concessione di derivazione d'acqua, alla istanza di valutazione di impatto ambientale (VIA), di cui all'articolo 23 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 "Norme in materia ambientale" o ad ulteriori richieste di autorizzazioni previste dalla vigente normativa per la realizzazione di tali opere».

Ciò comporta che non sussista nemmeno il contrasto con l'art. 97 Cost.

7.- Analoghe considerazioni valgono per la quinta censura, che ha ad oggetto gli artt. 4, 5 e 9 della legge regionale impugnata, che va quindi dichiarata non fondata, nei termini di seguito precisati.

Anche tali norme disciplinano il procedimento autorizzatorio, regolando, rispettivamente, la fase preliminare di approvazione, l'adozione del provvedimento di autorizzazione e l'eventuale ordine di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi conseguente al cessato utilizzo dell'opera per rinuncia, decadenza o revoca della concessione della derivazione d'acqua.

Il ricorrente assume che una siffatta complessiva disciplina del procedimento determinerebbe la formazione di un titolo edilizio (finalizzato, a seconda dei casi, alla costruzione o alla demolizione dell'opera), senza la necessaria, preventiva acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica, richiesta dall'art. 146, comma 4, cod. beni culturali e dall'art. 22, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo *A*)», che il legislatore regionale non menziona.

Il contrasto con la richiamata normativa statale determinerebbe invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia ambientale e violazione della normativa statale di principio della materia «governo del territorio».

7.1.- Anche in questo caso, il denunciato contrasto non è desumibile dal tenore letterale delle disposizioni impugnate, che non recano alcuna deroga o limitazione espressa all'operatività dei vincoli paesaggistici; pertanto, le disposizioni impugnate vanno interpretate nel senso che tutti gli interventi ch'esse consentono - siano essi edificatori o demolitori - si intendono subordinati al rispetto della normativa in materia di autorizzazione paesaggistica.

8.- Ancora, è impugnato l'art. 5, comma 3, della legge reg. Veneto n. 23 del 2020, nella parte in cui prevede che «[l]'approvazione delle opere di cui al comma 2 tiene integralmente luogo degli adempimenti tecnici ed amministrativi di cui alla legge 5 novembre 1971, n. 1086 (Norme per la disciplina delle opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica)».

Secondo il Governo, tale previsione varrebbe ad elidere l'obbligo di sottoporre le opere a collaudo statico, previsto invece come obbligatorio dalla citata legge n. 1086 del 1971 e dal decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 26 giugno 2014, recante «Norme tecniche per la progettazione e la costruzione degli sbarramenti di ritenuta



(dighe e traverse)»; essa, pertanto, contrasterebbe con la normativa statale di principio delle materie «protezione civile» e «governo del territorio», comportando inoltre un'invasione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ambiente.

8.1.- La Regione Veneto ha eccepito l'inammissibilità della censura in quanto «gravemente carente sotto il profilo motivazionale», poiché il ricorrente non ha esplicitato in quali termini sarebbe derogato l'obbligo di collaudo statico, né il contenuto della norma statale asseritamente derogata.

L'eccezione non è fondata.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali denuncia la violazione, proponendo una motivazione che non sia meramente asseritiva, ma contenga una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati, con il sostegno di una sintetica argomentazione di merito (*ex plurimis*, sentenze n. 25 del 2020, n. 201 del 2018 e n. 261 del 2017).

Nella specie, il Governo assume che la norma impugnata derogherebbe all'obbligo di sottoporre a collaudo statico le opere di cui alla legge n. 1086 del 1971, secondo le specifiche prescrizioni tecniche contenute nel menzionato d.m. 26 giugno 2014. Tale indicazione consente di individuare con sufficiente chiarezza i parametri interposti su cui si fonda la questione di legittimità costituzionale e fornisce, seppur in termini sintetici, un adeguato supporto argomentativo a sostegno della stessa, sì da raggiungere quella «soglia minima di chiarezza e completezza» che rende ammissibile l'impugnativa proposta, secondo quanto si è già evidenziato in precedenza, al punto 3.1.1.

8.2.- Nel merito, tuttavia, la censura non è fondata.

Nel disporre che l'approvazione delle opere «tiene integralmente luogo degli adempimenti tecnici ed amministrativi di cui alla legge 5 novembre 1971, n. 1086», la disposizione impugnata rinvia alle previsioni di tale legge, ivi compresa la prescrizione del collaudo statico per le opere che la stessa elenca all'art. 1 (opere in conglomerato cementizio armato normale e precompresso, opere a struttura metallica), secondo una tecnica normativa già adottata anche dalla legge statale; la disposizione impugnata, infatti, riproduce *in parte qua* il testo dell'art. 1, comma 7-bis, del già ricordato d.l. n. 507 del 1994, a mente del quale «[l']approvazione tecnica dei progetti da parte del Servizio nazionale dighe tiene integralmente luogo degli adempimenti tecnici ed amministrativi di cui alle leggi 25 novembre 1962, n. 1684, 2 febbraio 1974, n. 64, e 5 novembre 1971, n. 1086».

Quanto, poi, alle prescrizioni di cui al d.m. 26 giugno 2014, va premesso che queste ultime sono destinate a trovare applicazione «a tutti gli sbarramenti di ritenuta del territorio nazionale» (Allegato A, punto A.1) e integrano, in quanto norme tecniche per le costruzioni, i principi fondamentali nelle materie «protezione civile» e «governo del territorio» (sentenze n. 68 del 2018 e n. 225 del 2017).

Tuttavia, anche con riguardo a tale tipo di previsioni, questa Corte ha ritenuto che il mancato richiamo da parte di una legge regionale non valga automaticamente a significare che nel territorio sia consentita «la realizzabilità degli interventi senza il rispetto di quelle norme, in violazione della competenza legislativa dello Stato nella materia della sicurezza», occorrendo una più specifica illustrazione dell'ipotizzato vulnus ai criteri generali di sicurezza (sentenza n. 78 del 2021).

Peraltro, nel caso di specie lo stesso art. 5, comma 3, ultima parte, opera comunque un richiamo alla normativa statale di principio applicabile, laddove dispone che il soggetto che richiede il rilascio del titolo autorizzativo non sia in ogni caso esentato «dall'acquisizione di altre autorizzazioni o nullaosta, comunque denominati, previsti da ulteriori disposizioni di legge».

Va dunque respinto il dubbio di legittimità costituzionale sollevato.

9.- Il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia inoltre la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *m)* ed *s)*, Cost., da parte dell'art. 11 della legge regionale impugnata.

Con tale disposizione, il legislatore veneto ha consentito che le opere di cui al precedente art. 10 - vale a dire le opere che «non siano state denunciate ovvero siano state realizzate in difformità dai progetti approvati» - siano regolarizzate previa presentazione, da parte del proprietario o del gestore, del progetto esecutivo completo dello stato di fatto e comprensivo della certificazione di idoneità statica. L'approvazione del progetto è riservata alla Giunta regionale, che vi provvede all'esito del procedimento già descritto nello scrutinio delle precedenti censure.

Il dubbio di legittimità costituzionale discende dal fatto che, disciplinando la norma impugnata opere esistenti alla data di entrata in vigore della legge regionale, la stessa si porrebbe in contrasto con l'art. 167 cod. beni culturali, che dispone un generale divieto di sanatoria per gli interventi non autorizzati su beni paesaggistici, salvi i limitati casi di cui al comma 4, estranei alla presente fattispecie e che necessitano, comunque, del previo parere vincolante della soprintendenza.



9.1.- La censura è fondata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con assorbimento del restante profilo.

L'art. 146, comma 4, cod. beni culturali, afferma che l'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al titolo che legittima l'intervento edilizio, e non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, dell'intervento stesso, all'infuori dei casi previsti dal successivo art. 167, commi 4 e 5.

Detti ultimi consistono negli interventi edilizi che non abbiano determinato la creazione o l'aumento illegittimo di superfici utili o di volumi, negli interventi che abbiano comportato l'impiego di materiali difformi da quelli indicati dall'autorizzazione paesaggistica, e, infine, negli interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell'art. 3 t.u. edilizia. Per tali tipologie di intervento, in ogni caso, la normativa statale consente la sanatoria solo all'esito del preventivo parere vincolante della soprintendenza.

9.2.- La norma impugnata si discosta da tali prescrizioni.

Nel riferirsi, senza distinzione alcuna, a tutte le opere che «non siano state denunciate ovvero siano state realizzate in difformità dai progetti approvati», essa delinea infatti un novero amplissimo di ipotesi, sostanzialmente illimitato e comunque idoneo a ricomprendere anche tutti gli sbarramenti idrici realizzati in assenza di autorizzazione paesaggistica, ovvero in difformità dalla stessa.

In tali ultime ipotesi, pertanto, la norma consente la possibilità di regolarizzare le opere non autorizzate o difformi in data successiva alla loro realizzazione anche al di fuori dei casi tassativi indicati dall'art. 167 cod. beni culturali, senza, peraltro, alcun richiamo alla necessità di acquisire il preventivo parere vincolante della soprintendenza.

9.3.- Un tale contrasto non appare sanabile in via interpretativa, tramite una lettura della disposizione impugnata che ne postuli un'implicita conformità alla normativa statale in materia paesaggistica, così come ritenuto in relazione alle precedenti censure scrutinate; ciò in considerazione del fatto che la disciplina regionale è completa, per cui il silenzio serbato in relazione ad alcuni profili qualificanti non può intendersi quale tacito richiamo ad essi.

9.4.- Conseguentemente, richiamato l'orientamento di questa Corte secondo cui «l'autorizzazione paesaggistica [...], deve essere annoverata tra gli "istituti di protezione ambientale uniformi, validi in tutto il territorio nazionale"» (sentenze n. 238 del 2013 e n. 101 del 2010), l'art. 11 della legge regionale impugnata va ritenuto costituzionalmente illegittimo, in quanto, derogando alla normativa statale in materia di regolarizzazione delle opere sotto il profilo paesistico, invade la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», con assorbimento del restante profilo di censura.

10.- Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 12 della legge reg. Veneto n. 23 del 2020, che prevede il trattamento sanzionatorio per le diverse ipotesi di realizzazione o gestione degli impianti di sbarramento in assenza di autorizzazione, ovvero in difformità dalla stessa, ovvero ancora in violazione delle prescrizioni che il titolo autorizzativo impartisce.

Ad avviso del Governo, nel prevedere e modellare tale trattamento il legislatore regionale non avrebbe considerato che le condotte sanzionate potrebbero integrare fattispecie di reato, con conseguente prevalenza del corrispondente regime sanzionatorio, secondo quanto previsto dall'art. 9 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale); la norma impugnata, infatti, parrebbe riconoscere alla condotta da sanzionare una sola valenza amministrativa, con conseguente invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento penale», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

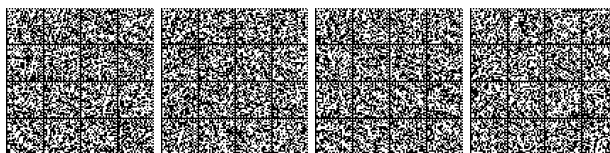
10.1.- La questione non è fondata.

Con la disposizione impugnata, il legislatore veneto ha previsto e regolato le sanzioni amministrative conseguenti all'inosservanza delle prescrizioni attinenti alla realizzazione ed all'esercizio degli impianti di sbarramento regionali; si tratta, pertanto, del legittimo esercizio di una prerogativa sua propria (si vedano le sentenze n. 84 del 2019 e n. 271 del 2012).

Una tale previsione non vale in alcun modo ad escludere la possibile rilevanza penale delle condotte che integrano le ipotesi di inosservanza; per tale evenienza è infatti destinato ad operare proprio il criterio di prevalenza enunciato dall'art. 9, comma 2, della legge n. 689 del 1981, evocato dal ricorrente, a mente del quale «quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano che preveda una sanzione amministrativa, si applica in ogni caso la disposizione penale, salvo che quest'ultima sia applicabile solo in mancanza di altre disposizioni penali».

Non vi è ragione per ritenere che la norma impugnata sovverta tale criterio; ed anzi, dell'operatività del relativo meccanismo il legislatore veneto si è dimostrato ben avveduto, nel prevedere, al comma 9 dello stesso art. 12, che l'accertamento di ogni violazione venga notificato all'autorità giudiziaria, all'evidente fine di consentire alla stessa, ove ne ricorrano i presupposti, l'esercizio dell'azione penale.

La censura va pertanto ritenuta priva di fondamento.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Veneto 23 giugno 2020, n. 23 (Norme in materia di costruzione, esercizio e vigilanza degli sbarramenti di ritenuta e dei bacini di accumulo di competenza regionale), nella parte in cui prevede che l'ambito applicativo della legge sia limitato «agli sbarramenti ed ai manufatti di qualsiasi tipo e forma in alveo e fuori alveo, anche temporanei, che non superino i 15 metri di altezza o che determinino un volume di invaso non superiore a 1.000.000 di metri cubi», invece che «agli sbarramenti ed ai manufatti di qualsiasi tipo e forma in alveo e fuori alveo, anche temporanei, che non superino i 15 metri di altezza e che determinino un volume di invaso non superiore a 1.000.000 di metri cubi»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Veneto n. 23 del 2020 nella parte in cui prevede, alle lettere a) e b), la congiunzione «e/o», anziché la congiunzione «e»;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. Veneto n. 23 del 2020;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità dell'art. 1, comma 3, lettera a), della legge reg. Veneto n. 23 del 2020, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Veneto n. 23 del 2020, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, della legge reg. Veneto n. 23 del 2020, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Veneto n. 23 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, 5 e 9 della legge reg. Veneto n. 23 del 2020, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere l) ed s), e terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

9) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge reg. Veneto n. 23 del 2020, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

10) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge reg. Veneto n. 23 del 2020, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

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

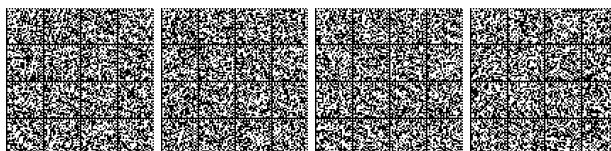
F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 28 ottobre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 202

Sentenza 6 - 28 ottobre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lombardia - Recupero degli immobili abbandonati e degradati - Termine richiesto per poter avviare il piano di recupero dell'immobile - Misure incentivanti rappresentate dall'incremento dei diritti edificatori e dall'esenzione dall'obbligo di reperimento degli standard urbanistici - Possibilità di derogare alle norme quantitative, morfologiche, sulle tipologie di intervento e sulle distanze - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di funzioni fondamentali dei Comuni, e del principio di sussidiarietà verticale - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lombardia - Norme che dispongono l'ultrattività di altre disposizioni sul recupero degli immobili abbandonati e degradati dichiarate costituzionalmente illegittime - Illegittimità costituzionale consequenziale.

- Legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, art. 40-bis, introdotto dall'art. 4, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 26 novembre 2019, n. 18; art. 40-bis, comma 11-bis, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera m), della legge della Regione Lombardia 24 giugno 2021, n. 11.
- Costituzione, artt. 3, 5, 97, 114, secondo comma, 117, commi secondo, lettera p), terzo e sesto, e 118.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 40-bis della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, (Legge per il governo del territorio) come introdotto dall'art. 4, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 26 novembre 2019, n. 18, recante «Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali», promossi dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione seconda, con tre ordinanze del 10 febbraio 2021, iscritte, rispettivamente, ai numeri 47, 48 e 49 del registro ordinanze 2021 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione della Regione Lombardia, della MDV_Newco 40 srl, nella qualità di subentrante alla C-Quadrat Asset Management France sas, e del Comune di Milano;

udito nell'udienza pubblica del 5 ottobre 2021 il Giudice relatore Stefano Petitti;

uditi gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari per la Regione Lombardia, Alfonso Celotto per la MDV_Newco 40 srl, nella qualità di subentrante alla C-Quadrat Asset Management France sas, Antonello Mandarano per il Comune di Milano;

deliberato nella camera di consiglio del 6 ottobre 2021.



Ritenuto in fatto

1.- Con tre ordinanze del 10 febbraio 2021 di contenuto sostanzialmente identico, iscritte ai numeri 47, 48 e 49 del registro ordinanze 2021, il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione seconda, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 40-*bis* della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), introdotto dall'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Lombardia 26 novembre 2019, n. 18, recante «Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali», in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 114, secondo comma, 117, commi secondo, lettera *p*), terzo e sesto, e 118 della Costituzione.

1.1.- Il Tribunale rimettente premette di dover decidere della legittimità della deliberazione del Consiglio comunale di Milano del 14 ottobre 2019, n. 34, avente ad oggetto «controdeduzioni alle osservazioni e approvazione definitiva del nuovo Documento di Piano, della variante del Piano dei Servizi, comprensivo del Piano per le Attrezzature religiose, e della variante del Piano delle Regole, costituenti il Piano di Governo del Territorio, ai sensi e per gli effetti dell'art. 13 della L.R. 11 marzo 2005 n. 12 e s.m.i.».

Tale atto è stato impugnato dalle società ricorrenti (C-Quadrat Asset Management France sas nei giudizi iscritti ai numeri 47 e 48 reg. ord. 2021 ed Egeo Real Estate srl nel giudizio di cui al n. 49 del medesimo registro), proprietarie di immobili ricompresi tra gli «edifici abbandonati e degradati» di cui alla tavola “R10 Carta del consumo del suolo” del piano delle regole del piano di governo del territorio (PGT), con conseguente assoggettamento alla disciplina prevista dall'art. 11 delle relative norme di attuazione (NdA).

Secondo tale previsione, tra l'altro, si considerano abbandonati «gli edifici dismessi da più di 1 anno, che determinano pericolo per la sicurezza o per la salubrità o l'incolumità pubblica o disagio per il decoro e la qualità urbana o in presenza di amianto o di altri pericoli chimici per la salute» (comma 2). Ai proprietari di tali edifici, così come individuati mediante l'inclusione nella suddetta tavola R10, «è data facoltà di presentare proposta di piano attuativo o idoneo titolo abilitativo finalizzato al recupero dell'immobile; i lavori dovranno essere avviati entro 18 mesi dalla loro prima individuazione» (comma 3). In alternativa, il manufatto è destinato alla demolizione: per tale ipotesi, la lettera *a*) del medesimo comma 3 prevede che, «in caso di demolizione dell'edificio esistente su iniziativa della proprietà è riconosciuta integralmente la S[uperficie] L[orda] esistente. I diritti edificatori saranno annotati nel Registro delle Cessioni dei Diritti Edificatori, con possibilità di utilizzo in loco o in altre pertinenze dirette per mezzo di perequazione, secondo la normativa vigente». Ai sensi della successiva lettera *b*), invece, «in caso di mancata demolizione dell'edificio esistente da parte della proprietà, fatto salvo l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del comune finalizzati alla demolizione, è riconosciuto l'Indice di edificabilità Territoriale unico pari a 0,35 mq/mq».

2.- Avverso il predetto atto, i ricorrenti nei giudizi a quibus hanno fatto valere plurimi motivi di illegittimità, attinenti al mancato coinvolgimento nel procedimento amministrativo, al difetto di istruttoria e motivazione, all'incongruità del termine di diciotto mesi per dare avvio ai lavori e alla violazione del principio di legalità.

In tutti e tre i giudizi, il Tribunale rimettente ha tuttavia ritenuto assorbente il motivo di ricorso con il quale era stato dedotto il contrasto dell'atto impugnato con l'art. 40-*bis* della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Lombardia n. 18 del 2019, che ha dettato una disciplina della materia contrassegnata dall'«identico perimetro applicativo» del richiamato art. 11 delle NdA del piano delle regole.

2.1.- Ad avviso del TAR Lombardia, le due previsioni, per il fatto di disciplinare l'individuazione degli immobili degradati e abbandonati e le forme volte a incentivare il loro recupero, risultano del tutto sovrapponibili, sicché la norma legislativa regionale non potrebbe che operare quale parametro di legittimità della norma regolamentare dettata dal Comune di Milano.

Non sarebbe infatti possibile interpretare l'art. 40-*bis* della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 in modo da salvaguardare l'operatività dell'art. 11 delle richiamate NdA, atteso che essi risultano per più aspetti inconciliabili.

In primo luogo, perché, secondo il citato art. 11, l'arco temporale per l'avvio dei lavori di recupero degli immobili «abbandonati o degradati» è di diciotto mesi dalla loro individuazione, a prescindere dal momento in cui si è ottenuto il titolo abilitativo, mentre il comma 4 dell'art. 40-*bis* della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 fissa in tre anni il termine entro cui presentare la richiesta di rilascio del titolo edilizio o gli atti equipollenti - quali la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) o la certificazione di inizio lavori asseverata (CILA) - oppure l'istanza preliminare funzionale all'ottenimento dei medesimi titoli edilizi.



In secondo luogo, perché il richiamato art. 11 NdA non riconosce alcun incremento di diritti edificatori, ma al più consente l'integrale conservazione dell'immobile o della superficie lorda esistente, laddove il citato art. 40-*bis*, ai commi 5 e 6, attribuisce, in fase di recupero dell'immobile, un incremento pari al 20 per cento dei diritti edificatori o, se maggiore, della superficie lorda esistente, cui si può aggiungere un ulteriore incremento del 5 per cento.

In terzo luogo, la prescrizione tecnica comunale prevede, in caso di mancato tempestivo adeguamento o di demolizione d'ufficio, l'attribuzione di un indice di edificabilità pari a 0,35 mq/mq, mentre i commi 8 e 9 del citato art. 40-*bis* riconoscono la superficie lorda esistente «fino all'indice di edificabilità previsto dallo strumento urbanistico». Infine, a fronte del silenzio dell'art. 11 delle NdA, l'art. 40-*bis*, comma 5, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 prevede, di regola, l'esenzione dall'eventuale obbligo di reperimento di aree per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale.

3.- Tanto premesso, il rimettente si sofferma sull'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 40-*bis* della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, sollevata dalla difesa del Comune di Milano.

3.1.- In punto di rilevanza, il TAR osserva come, in forza della rilevata incompatibilità tra la disciplina legislativa regionale e quella comunale, dalla eventuale caducazione della prima si ricaverebbe la necessità di applicare alle fattispecie in esame l'art. 11 delle NdA.

A un medesimo esito di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale, ma con effetti che «trascende[rebbero] le conseguenze dirette che l'art. 40 bis della legge regionale produce sull'art. 11 delle NdA», si giungerebbe peraltro anche nel caso in cui venisse in seguito annullato l'art. 11 delle NdA in ragione della fondatezza, anche parziale, dei restanti motivi di ricorso. In tal caso, infatti, dalla risoluzione del dubbio di legittimità costituzionale discenderebbero conseguenze decisive in ordine alla disciplina applicabile ai casi di specie. Ove, infatti, non fosse più applicabile la normativa regionale, al recupero degli immobili degradati si attaglierebbe a quel punto quanto stabilito dai «principi generali afferenti alla materia edilizia e urbanistica». Anche con riguardo alla posizione del Comune di Milano, l'eventuale caducazione della norma di legge regionale lascerebbe intatto il potere di quest'ultimo di disciplinare *ex novo* la materia, laddove l'annullamento dell'art. 11 delle NdA per contrasto con l'art. 40-*bis* della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 «non lascerebbe all'Ente locale alcuno spazio per intervenire con un proprio regolamento sulla materia».

4.- Ritenuta pertanto la rilevanza delle questioni, il Tribunale rimettente, in punto di non manifesta infondatezza, osserva preliminarmente come la disposizione regionale censurata si riveli sostanzialmente completa ed esaustiva quanto alla disciplina del recupero degli immobili abbandonati o degradati, «residuando in capo ai Comuni compiti meramente attuativi ed esecutivi», con l'unica, parziale, eccezione dei Comuni aventi popolazione inferiore ai ventimila abitanti, i quali, per motivate ragioni di tutela paesaggistica, possono individuare gli ambiti del proprio territorio a cui non si applica, in caso di riqualificazione, l'incremento del 20 per cento dei diritti edificatori e in relazione ai quali non si può derogare alle norme quantitative, morfologiche, sulle tipologie di intervento e sulle distanze.

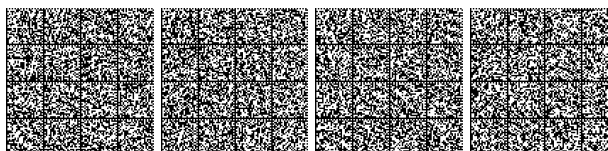
4.1.- Da un primo punto di vista, la disposizione censurata comprimerebbe in maniera eccessiva la potestà pianificatoria comunale, perché non consentirebbe «a siffatti Enti alcun intervento correttivo o derogatorio in grado di valorizzare, oltre alla propria autonomia pianificatoria, anche le peculiarità dei singoli territori di cui i Comuni sono la più immediata e diretta espressione», con la conseguente violazione degli artt. 5, 97, 114, secondo comma, 117, commi secondo, lettera p), terzo e sesto, e 118 Cost.

L'eccessiva rigidità della disciplina regionale, in particolare, produrrebbe un impatto sull'esercizio dei poteri di pianificazione dei Comuni idoneo a «stravolgere l'assetto del territorio» rispetto a quanto stabilito nello strumento urbanistico generale.

In relazione agli immobili già individuati dal Comune come abbandonati o degradati, in particolare, il generalizzato e automatico riconoscimento di un indice edificatorio premiale di portata rilevante (oscillante tra il 20 e il 25 per cento), accompagnato dall'esenzione dall'eventuale obbligo di reperimento degli standard e dalle deroghe alle norme morfologiche e sulle distanze, introdurrebbe un regime pianificatorio che prescinde del tutto dalle scelte comunali già esercitate e che si presta ad avere conseguenze potenzialmente assai rilevanti sull'effettivo carico urbanistico.

4.2.- La disciplina regionale censurata contrasterebbe, poi, con l'art. 3 Cost., perché essa si rivelerebbe non proporzionata rispetto all'obiettivo, pur meritorio, perseguito dal legislatore regionale, consistente nel favorire il recupero degli immobili abbandonati e degradati.

Anche sotto tale profilo, l'applicazione dell'art. 40-*bis* della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 agli immobili già individuati dai Comuni determinerebbe uno stravolgimento della pianificazione territoriale, in considerazione delle ricadute degli interventi di riqualificazione così consentiti sul tessuto urbano esistente. Il beneficio dell'aumento dell'indice edificatorio determina infatti, tanto più se raffrontato al criterio di invarianza contenuto nell'art. 11 delle NdA, un considerevole impatto sull'assetto pianificatorio in relazione, prima di altro, all'aumento del peso insediativo dell'immobile recuperato, che non risulterebbe «bilanciato dal contestuale reperimento degli standard urbanistici e dalla realizzazione delle opere di urbanizzazione».



4.3.- L'art. 40-*bis* della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 sarebbe altresì irragionevole, e pertanto lesivo dell'art. 3 Cost., nella parte in cui «non si rapporta» ai principi contenuti in altre norme della stessa legge regionale n. 12 del 2005 e della successiva legge della Regione Lombardia 28 novembre 2014, n. 31 (Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato), in materia di riduzione del consumo di suolo. L'attività di riqualificazione e recupero degli immobili abbandonati e degradati, pur costituendo uno strumento volto a favorire la rigenerazione urbana, non può non armonizzarsi con l'obiettivo consistente nella limitazione del consumo di suolo libero, che altrimenti risulterebbe del tutto recessivo rispetto al recupero del patrimonio edilizio esistente dismesso e non utilizzabile (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 179 del 2019).

4.4.- Ad essere lesa sarebbe inoltre la funzione amministrativa comunale inerente alla attività pianificatoria, qualificata come funzione fondamentale dei Comuni ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost. L'adozione di una disposizione come quella censurata, per il fatto di contenere una disciplina esaustiva e idonea ad essere immediatamente applicata, non soltanto impedirebbe al Comune «qualsiasi possibilità di autonoma scelta in sede di pianificazione generale, ma [sarebbe] potenzialmente idonea a stravolgerla in ampi settori, alterando i rapporti tra il carico urbanistico e le dotazioni pubbliche e private».

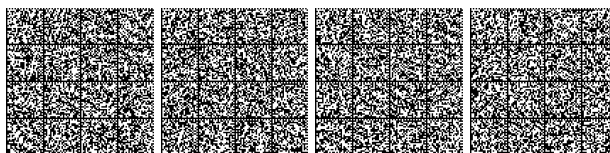
Ad avviso del rimettente, pertanto, l'illegittimità dell'intervento legislativo regionale sarebbe da rinvenirsi nel fatto che esso priverebbe in misura irragionevole gli enti locali del potere di esercitare funzioni fondamentali ad essi attribuite, senza che ciò sia giustificato dal perseguimento di interessi generali che richiedano una disciplina necessariamente uniforme a livello regionale (sono richiamate le sentenze n. 179 del 2019 e n. 119 del 2020 di questa Corte). Ai Comuni non sarebbe stata infatti riconosciuta alcuna «riserva di tutela» che consenta loro «di sottrarsi, per an o per quomodo, all'applicazione della normativa derogatoria oggetto di scrutinio, e neppure è stato previsto il ricorso ad una fase di cooperazione finalizzata al coordinamento degli strumenti di pianificazione incidenti sul governo del territorio». Proprio in tale direzione, del resto, si è in precedenza mosso il legislatore lombardo, allorché ha riconosciuto ai Comuni un potere di escludere o limitare la portata di disposizioni regionali derogatorie, idonee a compromettere l'esercizio del loro potere di pianificazione urbanistica, come nel caso dell'art. 5, comma 6, della legge della Regione Lombardia 16 luglio 2009, n. 13 (Azioni straordinarie per lo sviluppo e la qualificazione del patrimonio edilizio ed urbanistico della Lombardia), per l'attuazione del «Piano casa», successivamente ribadito dall'art. 3, comma 4, della legge della Regione Lombardia 13 marzo 2012, n. 4 (Norme per la valorizzazione del patrimonio edilizio esistente e altre disposizioni in materia urbanistico-edilizia), ovvero dell'art. 65 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, sul recupero a fini abitativi dei sottotetti.

4.5.- L'art. 40-*bis* della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 si porrebbe, inoltre, in contrasto con il principio espresso dall'art. 3-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo *A*)», secondo il quale la riqualificazione delle aree non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione può essere favorita «attraverso forme di compensazione incidenti sull'area interessata e senza aumento della superficie coperta». Anche se l'art. 103, comma 1, della stessa legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 ha dichiarato non applicabile nella Regione la previsione statale ora richiamata, sarebbe comunque fatta salva, secondo il Tribunale rimettente, l'applicazione dei principi in essa contenuti, «al cui novero certamente appartiene il divieto di consentire un aumento della superficie coperta in sede di riqualificazione di un immobile».

4.6.- La disposizione regionale censurata, infine, sarebbe lesiva dei principi di uguaglianza e imparzialità della pubblica amministrazione, discendenti dagli artt. 3 e 97 Cost., perché essa, per quanto detto, riconoscerebbe ai titolari di immobili mantenuti in cattivo stato di conservazione un vantaggio di cui sarebbero, invece, privati quei titolari diligenti che, per aver fatto fronte agli oneri e agli obblighi derivanti dal loro diritto di proprietà, si vedrebbero impossibilitati a beneficiare degli incentivi da essa riconosciuti.

5.- Con atti depositati il 6 maggio 2021, è intervenuta in tutti i giudizi indicati in epigrafe la Regione Lombardia, in persona del suo Presidente, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o comunque non fondate.

5.1.- Secondo la difesa regionale, le questioni sarebbero irrilevanti perché l'atto impugnato nei giudizi a quibus, adottato il 14 ottobre 2019 dal Consiglio comunale di Milano, precede l'entrata in vigore della legge reg. Lombardia n. 18 del 2019, con cui è stata introdotta la disposizione censurata. Nel rispetto del principio *tempus regit actum*, pertanto, non sussisterebbe alcun contrasto tra l'atto impugnato e la normativa censurata e, per l'effetto, il TAR non potrebbe in alcun modo annullare il primo per contrasto con la seconda. Peraltro, le due discipline (regionale e comunale) ben potrebbero coesistere tra loro, perché, con l'art. 40-*bis* della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, il legislatore regionale non ha inteso vietare al Comune né l'introduzione di «specifiche regolazioni incentivanti», né gli usi ordinari del suolo, su dette aree, in conformità alla pianificazione comunale.



5.2.- Le questioni sarebbero comunque non fondate.

La disciplina censurata non determinerebbe infatti alcun irragionevole sacrificio per la potestà pianificatoria del Comune, restando quest'ultimo titolare non solo del potere di determinare quali funzioni urbanistiche siano ammesse in una porzione del proprio territorio, ma anche di individuare quali edifici abbandonati o dismessi possano essere avviati al recupero.

Le deroghe apportate dalla norma di legge regionale alle prescrizioni di piano non sarebbero in ogni caso idonee a dar luogo ad una menomazione costituzionalmente rilevante delle attribuzioni comunali. Esse, infatti, sarebbero di portata temporalmente limitata (dieci anni) e si riferirebbero solo all'incremento volumetrico, da rapportare però ad immobili già esistenti. Proprio tale circostanza renderebbe scarsamente significative, al fine di una valutazione sul rispetto delle funzioni riservate al Comune, le previsioni contenute nel comma 10 del citato art. 40-*bis*, che consentono una deroga alle distanze e alle tipologie morfologiche degli interventi, e quelle che introducono l'esenzione dell'obbligo del reperimento delle aree a standard, le quali varrebbero unicamente per le superfici e volumetrie aggiuntive, «posto che per quelle insediate - e da recuperare - gli standard sono già stati garantiti al momento dell'edificazione originaria».

5.2.1.- Il legislatore regionale, inoltre, sarebbe intervenuto delimitando le circostanze e i presupposti necessari per il ricorso alle predette misure incentivanti, rinvenendoli in quegli edifici dismessi da oltre cinque anni che «causano criticità per uno o più dei seguenti aspetti: salute, sicurezza idraulica, problemi strutturali che ne pregiudicano la sicurezza, inquinamento, degrado ambientale e urbanistico-edilizio». Si tratterebbe, ad avviso della difesa regionale, di fattispecie riconducibili ad ambiti di competenza legislativa concorrente e residuale della Regione, ciò che non solo attesterebbe la legittimità della disciplina in esame, ma soprattutto - come richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte (sono richiamate le sentenze n. 119 del 2020, n. 179 del 2019, n. 245 del 2018, n. 160 del 2016 e n. 378 del 2000) - renderebbe manifesti gli obiettivi in vista dei quali sono state disposte le limitate compressioni alla potestà pianificatoria comunale, riassumibili nella «esigenza di introdurre un meccanismo che incentivi i proprietari delle aree a dar vita ad iniziative di recupero degli edifici dismessi, con indubbi benefici per l'ambiente e per l'intera collettività, il tutto in piena coerenza con il contenimento del consumo di suolo».

5.2.2.- Non sussisterebbe, inoltre, alcun contrasto tra la disciplina regionale in esame e la previsione contenuta nell'art. 3-*bis* del d.P.R. n. 380 del 2001. In disparte la non applicabilità di essa in Lombardia, per effetto del già richiamato art. 103 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, a rilevare sarebbe in ogni caso il diverso ambito di applicazione delle due previsioni, preso atto che gli «edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione» di cui alla disposizione statale si riferirebbero a «funzioni, legittimamente insediate, che sono divenute in contrasto con la pianificazione urbanistica successivamente introdotta» e non riguarderebbero, pertanto, gli immobili abbandonati e degradati.

5.2.3.- Non avrebbero infine alcun fondamento le censure relative alla violazione degli artt. 3 e 97 Cost. e alla incoerenza della disciplina regionale rispetto all'obiettivo da essa perseguito, consistente nella limitazione del consumo di suolo.

La difesa regionale osserva come il problema degli immobili abbandonati e degradati sia imputabile a condizioni oggettive, non adeguatamente rimosse dagli strumenti pianificatori sinora intervenuti, che giustificano l'introduzione di misure quali quelle oggetto della disposizione censurata. Inoltre, tali misure non avrebbero alcuna incidenza sul consumo di suolo, per esso intendendosi non quello posto nelle immediate adiacenze di un immobile, ma il suolo "vergine", che sarebbe anzi indirettamente preservato dagli incentivi volti al recupero degli immobili dismessi, poiché dal riutilizzo di essi discende una minore pressione al consumo di spazi per nuove costruzioni.

6.- Con atti depositati il 10 maggio 2021, si è costituita, nei giudizi iscritti ai numeri 47 e 48 del registro ordinanze 2021, MDV_Newco 40 srl, nella qualità di attuale proprietaria (giusta atti di vendita stipulati in data 11 marzo 2021) degli immobili oggetto dei procedimenti di cui ai giudizi a quibus, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e comunque non fondate.

6.1.- Le questioni sarebbero da ritenersi innanzi tutto inammissibili, perché il Tribunale rimettente, prospettando la possibile illegittimità dell'art. 11 delle NdA, non avrebbe dimostrato l'inequivocabile necessità di dare applicazione all'art. 40-*bis* della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, il che renderebbe meramente esplorative e, quindi, non rilevanti le questioni di legittimità costituzionale sollevate.

Al medesimo esito si perverrebbe, da un ulteriore punto di vista, ove si consideri che il rimettente, nel momento in cui ha motivato sulle conseguenze derivanti dall'eventuale accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale alla luce del quadro normativo esistente, avrebbe nella sostanza chiesto a questa Corte un «avallo interpretativo», come del resto sarebbe testimoniato dal mancato assolvimento all'obbligo di interpretazione conforme e, conseguentemente, dalla prospettazione di una questione perplessa.



Da ultimo, le questioni sollevate non meriterebbero ingresso nel giudizio di costituzionalità anche perché il TAR Lombardia avrebbe dovuto necessariamente, prima di sollevarle, pronunciarsi sul vizio di incompetenza lamentato nel ricorso introduttivo, logicamente preliminare, «consistente nell'auto-attribuzione, da parte del Consiglio comunale, dell'esercizio di un potere di natura provvedimentale-sanzionatoria che tuttavia non gli è stato conferito da nessuna norma di legge».

6.2.- Le questioni sarebbero comunque non fondate.

L'asserito esautoramento della potestà pianificatoria comunale non sussisterebbe ove si consideri che al Comune spetta il potere di individuare quali immobili siano da ritenersi abbandonati e degradati, mirando la disposizione censurata unicamente a tracciare la disciplina per il loro recupero, coerentemente col fine perseguito dalla legge reg. Lombardia n. 18 del 2019, consistente nella limitazione del consumo di suolo.

Le ordinanze di rimessione non avrebbero dimostrato alcuna illegittima compressione della potestà pianificatoria comunale, atteso che tale potestà è posta anche in capo alla Regione, come del resto è dimostrato dalle normative regionali sul «Piano casa», che, pur derogando in maniera più significativa, rispetto alla disciplina censurata dal rimettente, agli strumenti pianificatori comunali, hanno trovato ampia e, soprattutto, non contestata applicazione.

Non avrebbe inoltre rilievo l'asserita violazione dell'art. 3-*bis* del d.P.R. n. 380 del 2001, sia perché esso non è applicabile in Lombardia, sia perché regola fattispecie diverse da quelle del recupero degli immobili abbandonati e degradati.

Non sarebbero fondate, da ultimo, le censure consistenti nella violazione degli artt. 3 e 97 Cost., perché nulla induce a ritenere che gli immobili vengano abbandonati unicamente a causa dell'incuria dei proprietari, che si troverebbero così avvantaggiati rispetto a quelli diligenti, dipendendo tale condizione di abbandono da ragioni oggettive, cui il legislatore ha inteso porre rimedio proprio con la disposizione censurata nel presente giudizio.

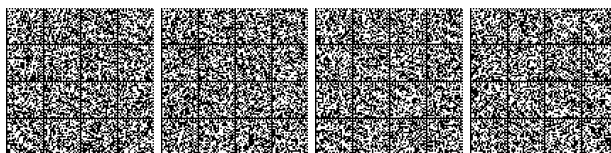
7.- Con atti depositati il 10 maggio 2021, si è costituito in tutti i giudizi indicati in epigrafe il Comune di Milano, resistente nei giudizi a quibus, chiedendo che questa Corte dichiari ammissibili e fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Lombardia.

7.1.- Aderendo alla prospettazione contenuta nelle ordinanze di rimessione, la difesa del Comune di Milano ritiene innanzi tutto ammissibili le questioni sollevate, perché la radicale incompatibilità tra l'art. 40-*bis* della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 e l'art. 11 delle NdA rende necessaria la previa risoluzione del dubbio sulla legittimità della disposizione regionale, in considerazione del fatto che una sua eventuale caducazione lascerebbe intatto il potere del Comune di disciplinare modalità e termini per il recupero degli immobili in questione, fermo restando il potere del Tribunale di apprezzare le modalità di esercizio del potere nel caso di specie.

7.2.- Le questioni sarebbero inoltre fondate, in riferimento agli artt. 5, 114, comma secondo, 117, commi primo, secondo, lettera *p*), e terzo, e 118, primo e secondo comma, Cost. perché il carattere analitico e autoapplicativo della disposizione regionale censurata riduce il Comune al «rango di mero esecutore materiale di scelte pianificatorie effettuate a livello regionale», con la conseguente compressione degli spazi per l'esercizio della funzione fondamentale della pianificazione urbanistica, attribuita ai Comuni dagli artt. 4, 7 e 8 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica) e dall'art. 14, comma 27, lettera *d*), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, secondo il quale «sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione: [...] *d*) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale».

La disciplina censurata sarebbe altresì non necessitata e non proporzionale, perché lo scopo del recupero del patrimonio edilizio si sarebbe potuto perseguire senza esautorare la potestà del Comune in materia di pianificazione e perché i premi volumetrici e le deroghe riconosciute in via generale e a priori, «senza alcuna valutazione del contesto in cui è posto in essere l'intervento», contrastano con le finalità di rigenerazione urbana perseguite dalla legge reg. Lombardia n. 18 del 2019, che richiedono una valutazione della qualità dell'abitato e dell'incidenza degli interventi posti in essere sul paesaggio.

Secondo la difesa comunale, sarebbero lesi, inoltre, gli artt. 24, 32 e 42 Cost., perché la scelta di attribuire ai proprietari diritti edificatori extra ordinem mediante legge provvedimento determina una violazione del diritto degli altri cittadini di partecipare al relativo procedimento - ciò che invece sarebbe garantito nel caso in cui tali conseguenze fossero l'effetto di un provvedimento di pianificazione urbanistica - e di impugnare i relativi provvedimenti ampliativi di fronte all'autorità giurisdizionale.



La disciplina censurata contrasterebbe anche con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., perché sottrarrebbe le trasformazioni urbanistiche da essa consentite alla disciplina della Valutazione ambientale strategica (VAS), richiesta dall'art. 6 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nonché con l'art. 117, terzo comma, Cost. per le deroghe che essa introduce alle previsioni sul rapporto tra carico urbanistico e corrispondenti dotazioni pubbliche contenute nel decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (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 ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765).

Il medesimo art. 40-*bis*, e in particolare i suoi commi 1, 5, 6 e 10, lederebbe altresì gli artt. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., unitamente agli artt. 5, 114, 117, terzo comma, e 118 Cost., per violazione della norma interposta contenuta nel già richiamato art. 3-*bis* del d.P.R. n. 380 del 2001.

Un contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. andrebbe poi ravvisato, secondo il Comune, per il fatto che la disposizione censurata avrebbe l'effetto di premiare condotte di abbandono del patrimonio privato, mentre gli artt. 3 e 9 Cost. sarebbero violati in ragione della previsione, priva di adeguata giustificazione, che consente unicamente ai Comuni con popolazione al di sotto dei ventimila abitanti di individuare ambiti del proprio territorio in cui, per ragioni di tutela paesaggistica, non si applicano i commi 5 e 10 dell'art. 40-*bis* della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, relativi, rispettivamente, ai premi volumetrici e alle deroghe alle norme ordinarie contenute negli strumenti urbanistici.

Sussisterebbe, infine, la violazione degli artt. 5, 114, 117, secondo comma, lettera *p*), e 118 Cost., perché la disposizione oggetto di censura, applicandosi anche agli immobili già qualificati come abbandonati e degradati nei precedenti atti comunali di pianificazione, finirebbe per sovrapporre indebitamente una previsione urbanistica di dettaglio, quale quella avente ad oggetto la concessione di un aumento volumetrico, «ad un'individuazione fatta dai Comuni ai fini di una disciplina urbanistica differente, con effetti distorsivi e, nella specie del Comune di Milano, del tutto confliggenti con quelli dello strumento urbanistico generale, con lesione della potestà pianificatoria comunale».

8.- L'11 maggio 2021 Legambiente Onlus ha depositato, nel giudizio iscritto al n. 49 del registro ordinanze 2021, un'opinione scritta in qualità di *amicus curiae*.

Nel sollecitare l'accoglimento delle questioni sollevate dal giudice *a quo*, Legambiente sottolinea lo stretto legame intercorrente tra le politiche di rigenerazione urbana e la limitazione del consumo di suolo, idoneo, al di là delle sole azioni di recupero del patrimonio edilizio e urbanistico, a ricomprendere «azioni complesse quali il risanamento urbanistico, ambientale e sociale di aree urbane degradate». A fronte di ciò, il legislatore lombardo, adottando la disposizione oggetto di censure, avrebbe invece introdotto una previsione che, per il fatto di concedere consistenti deroghe agli standard urbanistici e rilevanti premialità, contravverrebbe allo scopo indicato dall'art. 1 della legge reg. Lombardia n. 18 del 2019, consistente nella riduzione del consumo di suolo, nel miglioramento della qualità funzionale, ambientale e paesaggistica dei territori e degli insediamenti, nonché delle condizioni socio-economiche della popolazione.

L'opinione è stata ammessa con decreto presidenziale del 21 luglio 2021.

9.- Il Comune di Milano ha depositato memoria in prossimità dell'udienza pubblica del 5 ottobre 2021, con cui ribadisce le ragioni a supporto della ammissibilità e della fondatezza delle questioni sollevate dal rimettente, confutando le deduzioni della difesa regionale e della parte privata.

Il Comune osserva, peraltro, come non potrebbe incidere sulla perdurante rilevanza delle questioni sollevate la modifica della disposizione censurata ad opera dell'art. 1 della legge della Regione Lombardia 24 giugno 2021, n. 11, recante «Disposizioni relative al patrimonio edilizio dismesso con criticità. Modifiche all'articolo 40-*bis* della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio)», sia perché la legittimità dell'art. 11 delle Nda dovrà essere valutata alla luce del principio *tempus regit actum*, e quindi in base all'art. 40-*bis* della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 vigente al momento della introduzione dei giudizi, sia perché il comma 11-*quinquies* del medesimo art. 40-*bis*, introdotto dall'ultima novella, ha stabilito che continui a trovare applicazione il precedente testo dell'art. 40-*bis* «rispetto ai titoli edilizi e alle richieste di titoli edilizi già presentate rispetto ad immobili già individuati dai Comuni come abbandonati [e] degradati». Circostanza, quest'ultima, che si sarebbe verificata rispetto all'immobile della società Egeo Real Estate srl, per il quale è stata presentata una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) in data 11 gennaio 2021, volta al rilascio del titolo edilizio finalizzato ad applicare gli incrementi volumetrici e le deroghe alle norme morfologiche di cui alla disciplina censurata.

In considerazione di ciò, la difesa comunale ritiene che l'accoglimento delle questioni sollevate dal TAR dovrebbe comportare l'illegittimità costituzionale in via derivata, ex art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), del comma 11-*quinquies* dell'art. 40-*bis* della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 attualmente vigente.



10.- Anche MDV_Newco srl e la Regione Lombardia hanno depositato memoria, insistendo per l'inammissibilità e la non fondatezza delle questioni e contestando gli assunti della difesa comunale.

La difesa della Regione, in particolare, contesta anche le argomentazioni spese da Legambiente Onlus in qualità di *amicus curiae*, ribadendo come i progetti di recupero consentiti dalla disposizione censurata non determinerebbero in alcun modo consumo di suolo, non potendosi intendere per tale il terreno immediatamente prospiciente agli immobili in questione, ma solamente quello agricolo o comunque non urbanizzato.

Quanto, poi, all'incidenza dello *ius superveniens*, viene osservato come il nuovo testo del citato art. 40-*bis* «ponga nel nulla tutte le possibili ipotesi di illegittimità costituzionale della disciplina introdotta mediante l'art. 40 bis della l.r. 12/2005» e sarebbe applicabile ai giudizi a quibus, a nulla rilevando il tenore del richiamato comma 11-*quinqüies*, posto che di fronte al rimettente è stata impugnata la delibera comunale di approvazione del PGT e non un provvedimento di diniego di richiesta di titolo abilitativo già presentata.

Considerato in diritto

1.- Con tre ordinanze del 10 febbraio 2021 di contenuto sostanzialmente identico, iscritte ai numeri 47, 48 e 49 del registro ordinanze 2021, il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione seconda, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 40-*bis* della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), introdotto dall'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Lombardia 26 novembre 2019, n. 18, recante «Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali», in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 114, secondo comma, 117, commi secondo, lettera *p*), terzo e sesto, e 118 della Costituzione.

1.1.- Il Tribunale rimettente è stato adito da alcune società, che hanno impugnato la deliberazione del Consiglio comunale di Milano del 14 ottobre 2019, n. 34, con cui è stato approvato il piano di governo del territorio (PGT), perché alcuni immobili di loro proprietà sono stati individuati come «edifici abbandonati e degradati» dalla tavola "R10 Carta del consumo di suolo" allegata al piano delle regole del medesimo PGT e, per l'effetto, sottoposti alla disciplina contenuta nell'art. 11 delle relative norme di attuazione (NdA). Tale previsione stabilisce che ai proprietari degli immobili così individuati è data facoltà di presentare proposta di piano attuativo o idoneo titolo abilitativo finalizzato al loro recupero e che, in tal caso, i lavori dovranno essere avviati entro diciotto mesi dall'individuazione degli immobili. Ove non venga presentato alcun progetto di recupero, ovvero il termine per l'avvio dei lavori non sia rispettato, l'immobile è destinato alla demolizione, ferma restando, in tal caso, l'attribuzione al proprietario di diritti edificatori di entità variabile a seconda che la demolizione sia avvenuta su sua iniziativa o per effetto dell'intervento sostitutivo del Comune.

1.2.- A fronte dei plurimi motivi di illegittimità fatti valere dai ricorrenti, il TAR Lombardia ha ritenuto assorbente quello avente ad oggetto l'illegittimità dell'art. 11 delle norme di attuazione per contrasto con il diverso regime per il recupero degli immobili abbandonati e degradati di cui all'art. 40-*bis* della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005. Questo articolo, introdotto dall'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Lombardia n. 18 del 2019 (entrata in vigore il 14 dicembre 2019), contiene una disciplina per il recupero degli immobili abbandonati e degradati applicabile anche a quelli già così individuati dai Comuni (comma 1, secondo periodo). Osserva il rimettente come tale disciplina risulti per più aspetti incompatibile con quella comunale, sia con riguardo al termine richiesto per poter avviare il piano di recupero dell'immobile - fissato in tre anni dall'avvenuta individuazione per la richiesta di titolo abilitativo (comma 4) - sia, soprattutto, in relazione alle misure incentivanti consistenti nell'incremento dei diritti edificatori e nell'esenzione dall'obbligo di reperimento degli standard urbanistici (comma 5), nonché nella possibilità di derogare alle norme quantitative, morfologiche, sulle tipologie di intervento e sulle distanze, «fatte salve le norme statali e quelle sui requisiti igienico-sanitari» (comma 10).

2.- Il TAR rimettente ha quindi ritenuto rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 40-*bis* della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, per contrasto con gli artt. 3, 5, 97, 114, secondo comma, 117, commi secondo, lettera *p*), terzo e sesto, e 118 Cost.

2.1.- I dubbi sarebbero rilevanti perché l'art. 40-*bis* della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, per il fatto di sovrapporsi alla prescrizione comunale di piano di cui all'art. 11 delle NdA, renderebbe illegittima la disciplina in esso contenuta. Ove la questione di legittimità costituzionale fosse accolta, lo scrutinio del rimettente investirebbe unicamente il citato art. 11 delle NdA, e anche l'eventuale annullamento di quest'ultimo, per altri motivi, non farebbe venir meno la rilevanza delle questioni sollevate, atteso che esso «produrrebbe effetti sensibilmente diversi rispetto a quelli che scaturirebbero dalla permanente vigenza dell'art. 40 bis della legge regionale n. 12 del 2005».



2.2.- A sostegno della non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale, il rimettente deduce la violazione di tutti i richiamati parametri costituzionali innanzi tutto perché la disposizione censurata, attesa la sua natura «completa ed esaustiva», comprime in modo non proporzionato, e quindi irragionevole, l'autonomia dei Comuni, non consentendo loro alcun intervento correttivo e derogatorio rispetto a misure incentivanti idonee a stravolgere l'esercizio delle loro scelte pianificatorie.

Ad analoghe conclusioni di non manifesta infondatezza il TAR perviene anche con riferimento alla lesione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., perché il citato art. 40-*bis* non sarebbe coerente con l'obiettivo della riduzione del consumo di suolo, perseguito da altre disposizioni contenute nella legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 e nella legge della Regione Lombardia 28 novembre 2014, n. 31 (Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato). Inoltre, il rimettente ritiene che l'art. 40-*bis* della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 contrasti con il principio fondamentale in materia di governo del territorio di cui all'art. 3-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)» e, infine, leda i principi di uguaglianza (art. 3 Cost.) e imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) a causa degli incentivi che la disposizione riconosce ai proprietari che non hanno evitato che l'immobile venisse abbandonato o versasse comunque in condizioni di degrado.

3.- In considerazione dell'identità delle disposizioni censurate e della coincidenza delle ragioni svolte dal rimettente a sostegno delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, i giudizi devono essere riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

4.- La difesa della Regione Lombardia eccepisce preliminarmente il difetto di rilevanza delle questioni sollevate, perché l'atto impugnato di fronte al TAR Lombardia andrebbe sindacato alla luce del principio *tempus regit actum*, ciò che escluderebbe l'incidenza, sulla fattispecie oggetto dei giudizi, dell'art. 40-*bis* della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, entrato in vigore in un momento successivo (14 dicembre 2019) all'adozione della delibera consiliare con cui è stato definitivamente approvato il PGT del Comune di Milano (14 ottobre 2019).

4.1.- L'eccezione non è fondata.

Fermo il principio, costantemente ribadito da questa Corte, per cui, ai fini dell'instaurazione del giudizio di costituzionalità in via incidentale, la legittimità di un atto amministrativo deve essere esaminata, in virtù del principio *tempus regit actum*, con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione (sentenze n. 170, n. 109 e n. 7 del 2019; ordinanza n. 76 del 2018), ad assumere valore dirimente nel caso di specie è la circostanza che la disposizione censurata non opera solo pro futuro, ma estende temporalmente l'applicabilità della disciplina in essa contenuta anche agli «immobili già individuati dai Comuni come abbandonati e degradati» (art. 40-*bis*, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005). Ciò, pertanto, comporta la necessità, per il giudice rimettente, di applicare *ratione temporis*, alle vicende demandate al suo esame, la disposizione legislativa regionale della cui legittimità costituzionale egli dubita.

5.- Anche la difesa di MDV_Newco 40 srl eccepisce, da plurime angolazioni, il difetto di rilevanza delle questioni.

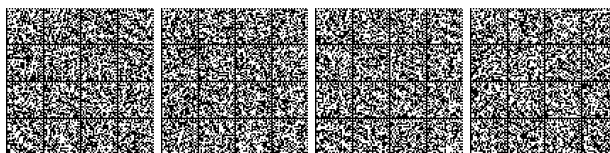
Per un verso, il TAR Lombardia avrebbe omesso di prendere in esame, prima di sollevare l'incidente di legittimità costituzionale, il vizio con cui, nei ricorsi introduttivi, era stata fatta valere l'incompetenza del Comune di Milano ad adottare la disciplina di cui all'art. 11 delle NdA. Lo scrutinio di tale censura, in ragione della sua natura logicamente preliminare, avrebbe reso superfluo rivolgersi a questa Corte perché, una volta accertatane la sussistenza, il rimettente avrebbe dovuto ritenere assorbite le altre censure, tra cui quella il cui esame ha reso necessaria la sollevazione dell'odierno incidente di legittimità costituzionale.

Per altro verso, il Tribunale rimettente non avrebbe escluso che, anche in seguito all'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale del richiamato art. 40-*bis*, l'art. 11 delle NdA possa comunque essere annullato, in tutto o in parte, in accoglimento degli altri motivi di ricorso. La parte privata ritiene che ciò dimostrerebbe il carattere non indispensabile, e quindi non rilevante, delle questioni sollevate, perché il TAR non avrebbe adeguatamente motivato in ordine all'inequivocabile necessità di dare applicazione alla disposizione censurata.

5.1.- L'eccezione non può essere condivisa in riferimento ad alcuno dei profili in cui essa si articola.

Al fondo, la parte privata lamenta che il giudice avrebbe dovuto anteporre all'esame del vizio attinente al contrasto dell'art. 11 delle NdA con l'art. 40-*bis* della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, e alla conseguente sollevazione dei dubbi di legittimità costituzionale di quest'ultimo, l'esame di ulteriori vizi del provvedimento dedotti dai ricorrenti nei giudizi a quibus.

Come questa Corte ha già chiarito, «non è richiesto al giudice *a quo* di osservare un rigido ordine nell'affrontare le diverse domande proposte in giudizio, nel senso di individuare questioni pregiudiziali e preliminari, da ritenersi prioritarie nell'ordine di trattazione rispetto alla questione di costituzionalità e quindi tali da essere necessariamente



esaminate prima di proporre quest'ultima, salvo che la valutazione dell'ordine delle questioni sottoposte al suo giudizio non trasmodi in manifesta arbitrarietà, comportando la mancata trattazione di domande o motivi aventi "priorità logica"» (ordinanza n. 179 del 2014).

Nel caso di specie, non può ritenersi che assuma carattere logicamente preliminare l'esame del vizio con cui, nei ricorsi introduttivi, è stata fatta valere «l'incompetenza» del Comune di Milano ad adottare la disciplina di cui all'art. 11 delle NdA, poiché con esso è stato in realtà dedotto un vizio non di incompetenza, ma di violazione di legge (il Consiglio comunale avrebbe, secondo quanto riportato nelle ordinanze introduttive dei presenti giudizi, esercitato un potere sanzionatorio non previsto dalla legge, in violazione dell'art. 23 Cost.).

Non può quindi ritenersi manifestamente implausibile o incongrua la scelta del rimettente di modificare l'ordine di trattazione dei motivi di ricorso (sentenze n. 120 del 2019 e n. 188 del 2018), dando rilievo assorbente al contrasto con la disciplina legislativa, in quanto idoneo a determinare l'annullamento in toto delle norme regolamentari di piano e quindi «la più radicale illegittimità dedotta» (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 27 aprile 2015, n. 5).

5.2.- Né a un esito diverso conduce la prospettata eventualità - in esito alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 40-bis della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 - che l'atto amministrativo impugnato venga comunque annullato, in accoglimento totale o parziale di altri motivi di ricorso.

Oltre a non incorrere in un'alterazione dell'ordine dei motivi di ricorso idonea a ripercuotersi, secondo quanto detto, sui termini di ammissibilità dei presenti giudizi, il rimettente ha infatti motivato, anche qui in modo non implausibile, sulle ragioni che lo hanno indotto a ritenere le odierne questioni di legittimità costituzionale in ogni caso pregiudiziali alla definizione dei giudizi dinnanzi ad esso pendenti, con riguardo, in particolare, alle ricadute applicative che comunque discenderebbero dalla decisione di questa Corte in ordine alla legittimità degli atti amministrativi impugnati e ai termini di un eventuale rinnovato esercizio del potere amministrativo da parte del Comune di Milano.

Peraltro, come questa Corte ha costantemente ribadito, il requisito per ritenere ammissibile lo scrutinio di legittimità costituzionale di una disposizione legislativa è che l'applicazione della norma in essa contenuta si ponga come necessaria ai fini della definizione del giudizio, mentre deve ritenersi «totalmente ininfluyente sull'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale il "senso" degli ipotetici effetti che potrebbero derivare per le parti in causa da una pronuncia sulla costituzionalità della legge» (sentenze n. 15 del 2021 e n. 98 del 2007; analogamente, sentenza n. 241 del 2008 e ordinanza n. 53 del 2010). Ne discende, pertanto, che compete al Tribunale rimettente, e non a questa Corte, valutare le conseguenze applicative che potrebbero discendere da una eventuale pronuncia di accoglimento.

6.- Con l'ultima eccezione di inammissibilità, prospettata tanto dalla Regione Lombardia che da MDV_Newco 40 srl, si lamenta il mancato tentativo di interpretazione conforme da parte del rimettente. Ad avviso della difesa regionale, infatti, la censurata disciplina dell'art. 40-bis della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 non vieterebbe al Comune di introdurre specifiche regolazioni incentivanti rivolte a perseguire i medesimi o simili obiettivi. Secondo la parte privata, il Tribunale rimettente non avrebbe invece sperimentato la possibilità di sottoporre il citato art. 40-bis a un'interpretazione costituzionalmente orientata, con la conseguenza che la sollevazione dell'incidente di costituzionalità, tanto più a fronte della possibile illegittimità della disciplina pianificatoria comunale di cui all'art. 11 delle NdA, non mirerebbe ad altro che a ottenere dalla Corte un avallo interpretativo «del proprio orientamento in ordine alla legittimità dell'art. 40-bis L.R. n. 12/2005».

6.1.- Neanche tale eccezione è meritevole di accoglimento.

Diversamente da quanto ritenuto dalla Regione e dalla parte privata, il giudice *a quo* ha esplorato, e consapevolmente escluso, la possibilità di un'interpretazione conforme alla Costituzione della disposizione censurata (punto 3. delle motivazioni in diritto).

Come chiarito ormai da tempo e in modo costante da questa Corte, la valutazione circa la condivisibilità dell'esito interpretativo raggiunto dall'autorità rimettente attiene al merito, e cioè alla successiva verifica di fondatezza della questione stessa (sentenze n. 150, n. 89 e n. 32 del 2021, n. 168 e n. 32 del 2020, n. 189 del 2019).

7.- Devono invece essere dichiarati inammissibili i profili di censura avanzati dalla difesa del Comune di Milano in relazione a parametri costituzionali non evocati dalle ordinanze di rimessione, in riferimento, segnatamente, agli artt. 9, 24, 32, 42, 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost.

L'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è infatti limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione (sentenza n. 109 del 2021), senza che possano essere presi in considerazione, oltre i limiti fissati nelle medesime ordinanze, «ulteriori questioni o profili di legittimità costituzionale dedotti dalle parti, tanto se eccepiti ma non condivisi dal giudice *a quo*, quanto se diretti ad ampliare o modificare successivamente (come nella specie) il contenuto del provvedimento di rimessione (sentenze n. 35 del 2021, n. 186 e n. 165 del 2020)» (sentenza n. 172 del 2021).



8.- Così delimitato il *thema decidendum*, debbono ora prendersi in esame gli effetti che, sul presente giudizio, dispiega lo *ius superveniens* rappresentato dall'art. 1 della legge della Regione Lombardia 24 giugno 2021, n. 11, recante «Disposizioni relative al patrimonio edilizio dismesso con criticità. Modifiche all'art. 40-bis della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio)», che ha modificato l'originaria disciplina dell'art. 40-bis della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, sulla quale si sono appuntate le censure dell'odierno rimettente.

8.1.- Tra le modifiche apportate alla disposizione censurata, devono in particolare essere evidenziate quelle riguardanti i commi 1 e 5, siccome intimamente connesse con le questioni sollevate dal TAR Lombardia.

Con riguardo al comma 1 del testo novellato dell'art. 40-bis della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, assume innanzi tutto rilievo l'attribuzione a tutti i Comuni (e non più solamente a quelli con popolazione inferiore a 20.000 abitanti) della facoltà di individuare «gli ambiti del proprio territorio ai quali non si applicano le disposizioni di cui ai commi 5, 6 e 10 del presente articolo, in relazione a motivate ragioni di tutela paesaggistica [...] che nel concreto dimostrino l'insostenibilità degli impatti generati da tali disposizioni rispetto al contesto urbanistico ed edilizio in cui si collocano gli interventi».

Per effetto delle modifiche apportate al comma 5 dell'art. 40-bis della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, viene ora attribuito ai Comuni il potere di stabilire l'entità degli incrementi volumetrici, riconosciuti in caso di recupero dell'immobile, in misura variabile tra il 10 e il 25 per cento. Il medesimo comma 5 novellato stabilisce anche, da ultimo, che per i medesimi interventi «i comuni possono richiedere la dotazione di aree per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, corrispondente al dimostrato incremento di fabbisogno delle stesse, per la sola quota correlata all'incremento dei diritti edificatori».

8.2.- Se quindi, per gli aspetti da ultimo evidenziati, lo *ius superveniens* modifica in modo sostanziale la disciplina censurata, ciò non giustifica la restituzione degli atti al rimettente affinché si pronunci nuovamente sulla persistenza del requisito della rilevanza ovvero di quello della non manifesta infondatezza.

Ad essere di ostacolo a tale esito è il fatto che il novellato comma 1 del citato art. 40-bis prevede, al secondo periodo, che l'applicabilità del novum legislativo è subordinata all'adozione, entro il 31 dicembre 2021, di una delibera comunale che individui gli immobili dismessi con criticità da almeno un anno, anche nel caso in cui essi siano stati già individuati dai Comuni nei propri strumenti urbanistici. A differenza della originaria disciplina dell'art. 40-bis della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, censurata con le odierne questioni, che si applicava retroattivamente e senza condizioni agli immobili in precedenza individuati dai Comuni come abbandonati e degradati, la nuova disciplina fa quindi dipendere la sua applicabilità pro praeterito all'avverarsi di una condizione (l'inclusione degli immobili già individuati dai Comuni come abbandonati e degradati nella delibera comunale di cui al comma 1) che, tuttavia, al momento non si è ancora realizzata.

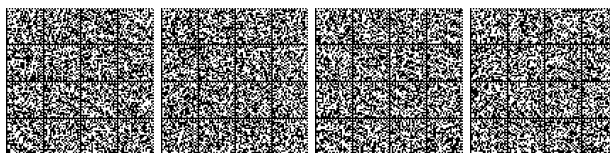
Ciò, pertanto, conduce a ritenere che la disciplina censurata - pur a fronte di modifiche che intaccano, ancorché non integralmente, «il meccanismo contestato» dal rimettente (sentenze n. 51 del 2019 e n. 194 del 2018; ordinanza n. 55 del 2020) - sia ancora applicabile nei giudizi a quibus in base al principio *tempus regit actum* e che questa Corte debba quindi pronunciarsi sulle questioni sollevate. La restituzione degli atti al giudice *a quo*, infatti, si giustificerebbe solo laddove la norma sospettata di illegittimità costituzionale, per effetto di una disposizione sopravvenuta avente portata retroattiva, non fosse più in concreto applicabile, sempre che la modifica non presenti «un'incidenza solo parziale sulla disposizione della cui costituzionalità si dubita» (sentenza n. 203 del 2016).

Il rilievo da accordare alla portata applicativa che la disposizione censurata ha avuto medio tempore, in vista dell'esclusione della restituzione degli atti al giudice *a quo*, è peraltro ulteriormente evidente ove si consideri che il comma 11-*quinqüies* dell'art. 40-bis della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *m*), della legge reg. Lombardia n. 11 del 2021, ha stabilito che il contenuto originario dell'art. 40-bis continui ad applicarsi alle richieste di titolo abilitativo volte al recupero di immobili dismessi presentate, prima dell'entrata in vigore della predetta legge reg. Lombardia n. 11 del 2021, dai titolari di immobili già individuati come tali negli strumenti urbanistici comunali.

In disparte, quindi, le implicazioni derivanti dall'avere una delle società ricorrenti nei giudizi a quibus presentato richiesta di titolo abilitativo nel gennaio 2021, tale clausola normativa di ultrattività della disposizione censurata testimonia il perdurare della sua efficacia, ciò che ne giustifica l'esame da parte di questa Corte.

9.- Alla luce delle ragioni ora esposte, deve quindi procedersi all'esame delle sollevate questioni di legittimità costituzionale dell'art. 40-bis della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, nel testo vigente prima delle modifiche ad esso apportate dall'art. 1 della legge reg. Lombardia n. 11 del 2021.

Con un primo ordine di questioni, il TAR Lombardia ritiene che tale previsione normativa, introdotta dall'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Lombardia n. 18 del 2019, si ponga in contrasto con plurimi parametri costituzionali (artt. 3, 5, 97, 114, secondo comma, 117, commi secondo, lettera *p*, terzo e sesto, e 118 Cost.), perché il legislatore regionale avrebbe introdotto una disciplina per il recupero degli immobili abbandonati e degradati che comprime



illegittimamente, da più angolazioni, la potestà pianificatoria comunale, essenzialmente in ragione della sua portata temporalmente indefinita, dell'assolutezza delle sue prescrizioni e dell'assenza di una procedura di interlocuzione con i Comuni.

10.- Le questioni sono fondate.

10.1.- È utile premettere che la legge reg. Lombardia n. 18 del 2019, con cui è stato introdotto nella legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 il censurato art. 40-*bis*, individua quali obiettivi da perseguire lo «sviluppo sostenibile» e stabilisce che gli interventi finalizzati alla rigenerazione urbana e territoriale, riguardante ambiti, aree ed edifici, costituiscono «azioni prioritarie per ridurre il consumo di suolo, migliorare la qualità funzionale, ambientale e paesaggistica dei territori e degli insediamenti, nonché le condizioni socio-economiche della popolazione» (art. 1).

Il recupero e la rigenerazione degli immobili dismessi, pertanto, rappresentano uno strumento a cui il legislatore regionale ha ritenuto di ricorrere nell'ambito di una rinnovata declinazione degli strumenti di governo del territorio e, in particolare, dell'azione pianificatoria, che in Lombardia ha trovato una significativa attuazione già con la legge reg. Lombardia, n. 31 del 2014. In essa, secondo quanto si ricava dal suo art. 1, comma 1, sono infatti dettate disposizioni «affinché gli strumenti di governo del territorio, nel rispetto dei criteri di minimizzazione del consumo di suolo, orientino gli interventi edilizi prioritariamente verso le aree già urbanizzate, degradate o dismesse ai sensi dell'articolo 1 della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12».

10.2.- Così ricostruita la finalità che il legislatore lombardo ha inteso perseguire con la disposizione censurata, è di tutta evidenza come essa si presti a incidere sull'esercizio della potestà pianificatoria comunale, per il fatto di dettare una disciplina sul recupero degli immobili dismessi idonea, in ragione della sua natura autoapplicativa, a ripercuotersi su scelte attinenti all'uso del territorio.

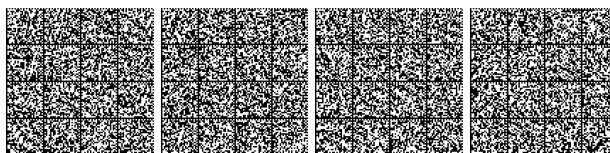
La disciplina regionale oggetto di esame, infatti, si sovrappone ad attribuzioni assegnate ai Comuni in tale ambito e, in particolare, ai contenuti necessari del piano delle regole fissati dall'art. 10 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005. Il comma 2 di tale articolo prevede, in particolare, che, anche in vista dell'obiettivo della minimizzazione del consumo di suolo, stabilito dall'art. 8, comma 1, lettera *b*), della medesima legge regionale, spetti al piano delle regole definire «le caratteristiche fisico-morfologiche che connotano l'esistente, da rispettare in caso di eventuali interventi integrativi o sostitutivi, nonché le modalità di intervento, anche mediante pianificazione attuativa o permesso di costruire convenzionato, nel rispetto dell'impianto urbano esistente». Il successivo comma 3 demanda poi al medesimo piano delle regole il compito di identificare una serie di parametri da rispettare «negli interventi di nuova edificazione o sostituzione», tra i quali «caratteristiche tipologiche, allineamenti, orientamenti e percorsi» (lettera *a*), «consistenza volumetrica o superfici lorde di pavimento esistenti o previste» (lettera *b*), «rapporti di copertura esistenti e previsti» (lettera *c*) e «altezze massime e minime» (lettera *d*).

10.3.- A fronte di tale sovrapposizione alle funzioni comunali, assume rilievo la previsione con cui il legislatore statale, nell'esercizio della competenza ad esso esclusivamente attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., ha individuato, «[f]orme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione», quali funzioni fondamentali dei Comuni «la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale, nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale» (art. 14, comma 27, lettera *d*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122).

Con tale previsione è stato legislativamente riconosciuto un orientamento costante della giurisprudenza costituzionale, secondo cui quella attinente alla pianificazione urbanistica rappresenta una funzione che non può essere oltre misura compressa dal legislatore regionale, perché «il potere dei comuni di autodeterminarsi in ordine all'assetto e alla utilizzazione del proprio territorio non costituisce elargizione che le regioni, attributarie di competenza in materia urbanistica siano libere di compiere» (sentenza n. 378 del 2000) e la suddetta competenza regionale «non può mai essere esercitata in modo che ne risulti vanificata l'autonomia dei comuni» (sentenza n. 83 del 1997).

Al tempo stesso, questa Corte ha sempre ribadito che l'autonomia comunale «non implica una riserva intangibile di funzioni, né esclude che il legislatore competente possa modulare gli spazi dell'autonomia municipale a fronte di esigenze generali che giustifichino ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali (sentenza n. 160 del 2016). Più specificamente, la Corte ha escluso che «il "sistema della pianificazione" assurga a principio così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale - che è fonte normativa primaria sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali - di prevedere interventi in deroga a tali strumenti» (sentenza n. 245 del 2018 e, analogamente, sentenza n. 46 del 2014).

10.4.- Poste in questi termini le coordinate entro le quali sono chiamate a coesistere e a dinamicamente integrarsi, nel quadro del principio di sussidiarietà verticale, l'autonomia comunale e quella regionale, questa Corte ha di recente stabilito che, laddove si assuma lesa la potestà pianificatoria comunale, lo scrutinio di legittimità costituzionale si concentrerà «dapprima, in astratto sulla legittimità dello scopo perseguito dal legislatore regionale e quindi in concreto con



riguardo alla necessità, alla adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi coinvolti», così da verificare se la sottrazione di potere ai Comuni costituisca effettivamente «il minimo mezzo utile per perseguire gli scopi del legislatore regionale» (sentenza n. 179 del 2019). Tale giudizio di proporzionalità, mirante a verificare l'«esistenza di esigenze generali che possano ragionevolmente giustificare le disposizioni legislative limitative delle funzioni già assegnate agli enti locali» (sentenza n. 286 del 1997), consente quindi di appurare «se, per effetto di una normativa regionale rientrante nella materia del governo del territorio, come quella sub iudice, non venga menomato il nucleo delle funzioni fondamentali attribuite ai Comuni all'interno del «sistema della pianificazione», così da salvaguardarne la portata anche rispetto al principio autonomistico ricavabile dall'art. 5 Cost.» (sentenza n. 119 del 2020).

11.- In questi termini, l'art. 40-*bis* della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Lombardia n. 18 del 2019, si pone in violazione del combinato disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., relativamente alla competenza esclusiva statale sulle funzioni fondamentali dei Comuni, e degli artt. 5 e 118, primo e secondo comma, Cost., in riferimento al principio di sussidiarietà verticale.

11.1.- Per quanto, come si è detto, la previsione di incentivi per il recupero degli immobili dismessi, anche in deroga agli strumenti urbanistici, possa essere ricondotta a un obiettivo legittimamente perseguibile dal legislatore regionale in quanto rientrante nella sua competenza legislativa in materia di governo del territorio, le modalità con cui questi incentivi sono stati previsti dalla disciplina in esame, e la loro stessa entità, determinano una compressione della funzione fondamentale dei Comuni in materia di pianificazione urbanistica che si spinge «oltre la soglia dell'adeguatezza e della necessità» (sentenza n. 119 del 2020).

L'alterazione dell'equilibrio che deve sussistere tra esercizio delle competenze regionali e salvaguardia dell'autonomia dei Comuni è innanzi tutto determinata dalla previsione, contenuta nella disposizione censurata, di ampliamenti di volumetria riconosciuti a chi intraprenda operazioni di recupero di immobili abbandonati, stabiliti in misura fissa e in percentuale significativa, oscillante tra il 20 e il 25 per cento rispetto al manufatto insediato. Se a ciò si aggiunge la generalizzata esenzione dal reperimento degli standard urbanistici e l'altrettanto indiscriminata previsione di deroghe a norme quantitative, morfologiche, sulle tipologie di intervento e sulle distanze (con l'unica eccezione di quelle previste da fonte statale), si evince agevolmente come i Comuni lombardi vedano gravemente alterati i termini essenziali di esercizio del loro potere pianificatorio, per il fatto che risulta loro imposta una disciplina che genera un aumento non compensato, di portata potenzialmente anche significativa, del carico urbanistico e, più in generale, della pressione insediativa, che per certi aspetti potrebbe risultare poco coerente con le finalità perseguite dalla stessa legge regionale.

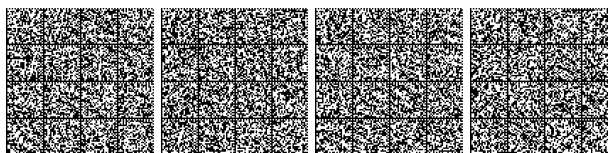
Pertanto, ai medesimi Comuni non è attribuita alcuna possibilità di influire sull'applicazione delle misure incentivanti, sia perché ad essi (ove abbiano una popolazione superiore a 20.000 abitanti) non è attribuita alcuna «riserva di tutela» rispetto ad ambiti del proprio territorio ritenuti meritevoli di una difesa rafforzata del paesaggio, sia perché - ancora prima - la scelta di intervenire con legge regionale li ha ulteriormente privati di qualsiasi compensazione procedurale (quale, in ipotesi, si sarebbe potuta avere in sede di interlocuzione nel corso della procedura di adozione del piano di governo del territorio, ovvero all'atto della pianificazione regionale), con l'effetto - costituzionalmente intollerabile - di «estromettere tali Enti dalle decisioni riguardanti il proprio territorio» (sentenza n. 478 del 2002).

Né, infine, gli esiti ravvisati possono essere attenuati dalla natura temporanea degli incentivi e delle deroghe introdotte, atteso che nessuna delle misure in discussione, contrariamente a quanto ritenuto dalla difesa regionale, è soggetta a un termine di efficacia: esse si prestano, quindi, a comprimere in modo stabile il potere pianificatorio comunale, con l'unica e circoscritta eccezione dell'incremento dei diritti edificatori riconosciuto dal comma 5, ultimo periodo, del citato art. 40-*bis* ai proprietari degli immobili in caso di demolizione, applicabile per un periodo massimo di dieci anni dalla data di individuazione dell'immobile quale dismesso.

Anche da ciò, pertanto, si ricava come la disposizione in esame non faccia residuare in capo ai Comuni alcun reale spazio di decisione, con l'effetto di farli illegittimamente scadere a meri esecutori di una scelta pianificatoria regionale, per questo lesiva dell'autonomia comunale presidiata dall'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., oltre che del principio di sussidiarietà verticale di cui al combinato disposto degli artt. 5 e 118, commi primo e secondo, Cost.

11.2.- Gli argomenti addotti dalla Regione Lombardia e dalla parte privata a sostegno della legittimità costituzionale del richiamato art. 40-*bis* non scalfiscono le conclusioni raggiunte.

11.2.1.- Non colgono nel segno, innanzi tutto, gli argomenti spesi dalla difesa di MDV_Newco 40 srl per ritenere che la funzione comunale non sarebbe compromessa in ragione del mantenimento in capo ai Comuni del potere di individuare gli immobili abbandonati e degradati. I presupposti fissati dall'art. 40-*bis* della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 per tale individuazione, infatti, rendono l'esercizio della funzione dei Comuni sostanzialmente vincolata sul punto, perché essa viene ristretta tanto con riguardo al periodo a partire dal quale gli immobili devono ritenersi abbandonati (da oltre cinque anni), quanto in relazione ai profili di criticità che, da soli o congiuntamente, sono idonei a rivelarne lo stato di abbandono e di degrado.



11.2.2.- La difesa regionale ha invece sostenuto che la disposizione censurata non intacca il potere dei Comuni di scegliere quali funzioni insediare sul proprio territorio, ciò che potrebbe salvaguardare la loro autonomia per il fatto di consentire un'applicazione diversificata delle misure incentivanti e delle deroghe sul territorio di riferimento.

Tale assunto è innanzi tutto smentito nel momento in cui la disposizione censurata ha visto retroattivamente estendere la sua portata anche agli immobili già individuati dai Comuni come dismessi, sottraendosi così a qualsiasi forma di raccordo con gli atti pianificatori già assunti.

Questa circostanza incide in modo significativo sulla potestà pianificatoria municipale, perché riconnette a una scelta effettuata dal Comune in un determinato momento e, quindi, nel quadro delle complessive politiche pianificatorie da questo perseguite, conseguenze che lo stesso non avrebbe potuto prevedere al momento di adozione di quelle scelte e che finiscono potenzialmente per stravolgere l'esercizio del nucleo incompressibile delle sue funzioni.

Ciò è del resto dimostrato dalle ricadute che la norma in esame ha prodotto nel caso che ha dato origine al giudizio *a quo*, in cui il Comune di Milano si è dotato di una disciplina sul recupero degli immobili dismessi, quale quella contenuta nel richiamato art. 11 delle NdA, nel quadro della più generale scelta pianificatoria consistente nell'adozione del principio dell'indifferenza funzionale, vale a dire della generale libertà delle funzioni da insediare sul proprio territorio (art. 8 *NdA*). Che il medesimo Comune, in un secondo momento, si veda imposta la scelta di consentire il recupero degli immobili dismessi con misure incentivanti ampie e stabilite in modo fisso, senza poterne più modulare la portata sulla base delle distinte funzioni insediate sul territorio, dimostra quanto dalla scelta pianificatoria in precedenza adottata scaturiscano conseguenze che esso non poteva prevedere, di cui non può più modulare l'efficacia e la portata e che conseguentemente stravolgono l'impianto della sua pianificazione.

11.2.3.- Più in generale, l'imposizione ai Comuni, per di più al di fuori di qualsiasi procedura di raccordo collaborativo, di una disciplina quale quella in esame finisce per alterare i termini essenziali di esercizio della funzione pianificatoria, anche perché obbliga i medesimi Comuni a far dipendere le loro scelte fondamentali sulle forme di uso e sviluppo del territorio da una decisione legislativa destinata a incidere in modo assai significativo sull'aumento dell'edificato e sulla conseguente pressione insediativa. Ciò contrasta con l'assunto, che questa Corte condivide, per cui «il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all'interesse all'ordinato sviluppo edilizio del territorio [...], ma è rivolto anche alla realizzazione contemperata di una pluralità di differenti interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti» (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 9 maggio 2018, n. 2780).

12.- Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 40-*bis* della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Lombardia n. 18 del 2019, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore della legge reg. Lombardia n. 11 del 2021 (14 dicembre 2019).

Restano assorbite le altre questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle ordinanze di rimessione.

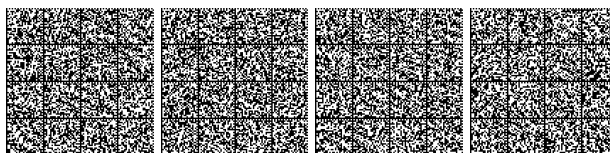
12.1.- La declaratoria di illegittimità costituzionale di tale disposizione comporta, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale in via consequenziale del comma 11-*quinqüies* dell'art. 40-*bis* della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *m*), della legge reg. Lombardia n. 11 del 2021, che ha stabilito, al ricorrere dei presupposti ivi indicati, l'ultrattività delle disposizioni originariamente contenute nell'art. 40-*bis* della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, pur a seguito delle modifiche ad esso apportate dall'art. 1 della legge reg. Lombardia n. 11 del 2021.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 40-*bis* della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), introdotto dall'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Lombardia 26 novembre 2019, n. 18, recante «Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali», nel testo vigente prima dell'entrata in vigore della legge della Regione Lombardia 24 giugno 2021, n. 11, recante «Disposizioni relative al patrimonio edilizio dismesso con criticità. Modifiche all'art. 40-*bis* della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio)»;



2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale del comma 11-quinquies dell'art. 40-bis della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera m), della legge reg. Lombardia n. 11 del 2021.

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 28 ottobre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210202

N. 203

Sentenza 23 settembre - 28 ottobre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Computo della durata del processo penale per la persona offesa dal reato - Previsione che il processo si considera iniziato con l'assunzione della qualità di parte civile - Denunciata violazione del diritto convenzionale alla ragionevole durata del processo, come interpretato dalla Corte EDU e inosservanza di vincoli derivanti dagli obblighi internazionali - Non fondatezza della questione.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2, comma 2-bis, inserito dall'art. 55, comma 1, lettera a), numero 2, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

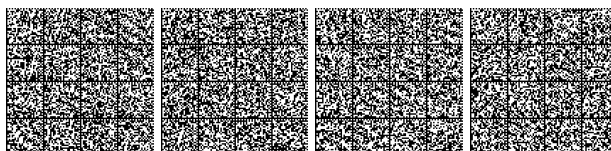
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*bis*, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), inserito dall'art. 55, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, promosso dalla Corte d'appello di Napoli, nel procedimento vertente tra A. S. e il Ministero della giustizia, con ordinanza del 6 luglio 2020, iscritta al n. 167 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti l'atto di costituzione di A. S., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 settembre 2021 il Giudice relatore Stefano Petitti;

uditi l'avvocato Marco Esposito per A. S. e l'avvocato dello Stato Salvatore Faraci per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 23 settembre 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 6 luglio 2020 (r. o. n. 167 del 2020), la Corte d'appello di Napoli ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*bis*, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), inserito dall'art. 55, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, nella parte in cui prevede che il processo penale si considera iniziato per la persona offesa soltanto con l'assunzione della qualità di parte civile, per contrasto con l'art. 117 (*recte*: art. 117, primo comma) della Costituzione in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

1.1.- Il magistrato della Corte d'appello di Napoli, designato ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge n. 89 del 2001, premette che il ricorrente A. S. ha proposto in data 19 maggio 2020 domanda di equa riparazione a causa dell'irragionevole durata di un processo penale.

Il ricorrente aveva esposto di aver presentato querela in data 10 novembre 2010 a seguito di un'aggressione subita e di aver sollecitato più volte all'autorità giudiziaria procedente tramite il proprio difensore lo svolgimento delle indagini, nonché depositato i verbali delle proprie investigazioni difensive. Tuttavia, soltanto il 9 gennaio 2015 il pubblico ministero aveva emesso il decreto di citazione a giudizio in ordine ai reati di cui agli artt. 594 e 56, 582 del codice penale. A seguito di vari rinvii, all'udienza del 2 luglio 2019 il ricorrente si era costituito parte civile ed il giudice aveva pronunciato sentenza di non doversi procedere, essendosi i reati estinti per prescrizione. La sentenza, depositata il 17 luglio 2019, era poi divenuta irrevocabile il 16 settembre 2019.

1.2.- Il ricorrente per equa riparazione aveva così dedotto che la durata del procedimento penale doveva calcolarsi a far tempo dal giorno della presentazione della querela, in ragione dell'interpretazione dell'art. 6, paragrafo 1, CEDU, come emergente dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 7 dicembre 2017, Arnoldi contro Italia, ed in linea altresì con la sentenza n. 184 del 2015 di questa Corte, inerente al decorso del termine ragionevole di durata del procedimento penale per l'indagato.

Su tali premesse, il ricorrente adduceva l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001, con riferimento alla posizione della parte civile, avendo riguardo agli artt. 3 e 117 Cost. in relazione all'art. 6 paragrafo 1, CEDU.

2.- L'ordinanza di rimessione, verificata la ricostruzione cronologica dei fatti di causa del giudizio presupposto indicata a fondamento della domanda di equa riparazione, ed in particolare constatato che sulla domanda risarcitoria della parte civile costituita il giudice non si era pronunciato per la dichiarazione di estinzione dei reati, ha richiamato l'interpretazione consolidata della Corte di cassazione che nega alla persona offesa dal reato, seppure querelante, la qualità di parte del processo ai fini del riconoscimento dell'equa riparazione prima della sua costituzione come parte civile.



Non di meno, il giudice *a quo* evidenzia che questo orientamento giurisprudenziale interno collide con la sentenza della Corte EDU, Arnoldi contro Italia, secondo cui nel diritto italiano la posizione della parte lesa che, in attesa di potersi costituire parte civile, abbia esercitato almeno uno dei diritti e facoltà ad essa riconosciuti dalla legislazione interna, non differisce, per quanto riguarda l'applicabilità dell'art. 6 CEDU, da quella della parte civile.

Seguendo l'interpretazione dell'art. 6 CEDU che predilige la Corte di Strasburgo, ad avviso della Corte d'appello di Napoli ricorrerebbero le condizioni richieste per riconoscere all'istante il diritto alla ragionevole durata del processo a decorrere da una data precedente a quella della sua costituzione di parte civile.

Il medesimo ricorrente sarebbe, infatti, non un mero portatore d'interesse all'esercizio tempestivo ed efficace della pretesa punitiva dello Stato, ma colui che del reato è stato vittima: egli ha perciò personalmente e direttamente patito le denunciate aggressioni, ha proposto querela, ha svolto investigazioni difensive, ha portato a conoscenza dell'autorità giudiziaria i risultati di tali investigazioni, ha partecipato alle plurime udienze dibattimentali fino alla costituzione di parte civile.

Il giudice rimettente, dopo aver precisato che l'unico profilo della questione prospettata dal ricorrente meritevole di essere valutato è quello del contrasto dell'art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001 con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 paragrafo 1, CEDU, ritiene sussistente una incompatibilità della norma interna con il parametro convenzionale. Ciò, in quanto la prima richiede che la persona offesa si costituisca parte civile e che soltanto da quel momento per essa inizi il processo e sorga il suo diritto alla ragionevole durata del medesimo, mentre la norma convenzionale non richiede necessariamente l'avvenuta costituzione di parte civile e, nell'interpretazione della Corte EDU, anticipa l'inizio del processo sin dal tempo della presentazione della querela o dell'esercizio di diritti e facoltà previsti dall'ordinamento nella veste proprio di persona offesa.

3.- La parte privata A.S. ha depositato memoria di costituzione, richiamando le deduzioni svolte nella domanda di equa riparazione e sostenendo la non correttezza, anche per il contrasto con la consolidata giurisprudenza della Corte EDU, della sopravvenuta sentenza n. 249 del 2020 di questa Corte, che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001, sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU.

Ad avviso della parte, sarebbe erroneo l'argomento della libertà di scelta della persona offesa dal reato tra l'esercizio dell'azione civile nel processo penale e l'esperimento di una autonoma azione in sede civile.

La parte sollecita, altresì e in via prioritaria, questa Corte a sollevare dinnanzi a sé questione di legittimità costituzionale della medesima disposizione, ritenendo sussistente una violazione dell'art. 3 Cost., avuto riguardo alla posizione dell'indagato, per il quale il momento iniziale rilevante, ai fini della determinazione della ragionevole durata del processo è, per effetto della sentenza di questa Corte n. 184 del 2015, quello nel quale egli ha avuto conoscenza della esistenza del procedimento.

4.- Ha depositato atto di intervento il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata, essendo identica a quella già decisa nella sentenza n. 249 del 2020 di questa Corte.

5.- Il difensore della parte ha depositato memoria illustrativa in data 1° settembre 2021, richiamando le difese svolte nella memoria di costituzione e sottolineando come la sentenza della Corte EDU nel caso Arnoldi contro Italia sia stata confermata dalla recente decisione della medesima Corte nel caso Petrella contro Italia.

Considerato in diritto

1.- La Corte d'appello di Napoli, con ordinanza del 6 luglio 2020 (r. o. n. 167 del 2020), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*bis*, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), inserito dall'art. 55, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, nella parte in cui prevede che il processo penale si considera iniziato per la persona offesa soltanto con l'assunzione della qualità di parte civile, per contrasto con l'art. 117 (*recte*: art. 117, primo comma) della Costituzione in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

1.1.- Il giudice *a quo* riferisce della interpretazione consolidata della Corte di cassazione che nega alla persona offesa dal reato, seppure querelante, la qualità di parte del processo ai fini del riconoscimento dell'equa riparazione prima della sua costituzione come parte civile. L'ordinanza di rimessione evidenzia, tuttavia, che questo orientamento giurisprudenziale interno collide con la sentenza 7 dicembre 2017, Arnoldi contro Italia, resa dalla Corte europea dei



diritti dell'uomo, secondo cui nel diritto italiano la posizione della parte lesa che, in attesa di potersi costituire parte civile, abbia esercitato almeno uno dei diritti e facoltà ad essa riconosciuti dalla legislazione interna, non differisce, ai fini dell'applicabilità dell'art. 6 CEDU, da quella della parte civile.

Seguendo l'interpretazione dell'art. 6 CEDU che predilige la Corte EDU, ad avviso della Corte d'appello di Napoli ricorrerebbero le condizioni richieste per riconoscere all'istante il diritto alla ragionevole durata del processo a decorrere da una data precedente a quella della sua costituzione di parte civile.

Il medesimo ricorrente sarebbe, infatti, non un mero portatore d'interesse all'esercizio tempestivo ed efficace della pretesa punitiva dello Stato, ma colui che del reato è stato vittima: nel caso di specie, egli, patite le denunciate aggressioni, ha proposto querela, ha svolto investigazioni difensive, ha portato a conoscenza dell'autorità giudiziaria i risultati di tali investigazioni, ha partecipato alle plurime udienze dibattimentali fino alla costituzione di parte civile.

Secondo il giudice rimettente, pertanto, la previsione dell'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001 colliderebbe con l'art. 6 paragrafo 1, CEDU, in quanto la norma statale richiede che la persona offesa si costituisca parte civile e che soltanto da quel momento per essa inizi il processo e sorga il diritto alla ragionevole durata del medesimo, mentre la norma convenzionale non richiede necessariamente l'avvenuta costituzione di parte civile ed anticipa l'inizio del processo sin dal tempo della presentazione della querela o dall'esercizio di diritti e facoltà previsti dall'ordinamento nella veste proprio di persona offesa.

2.- Deve preliminarmente essere esaminata la richiesta, formulata dalla parte civile nel processo *a quo*, costituitasi nel giudizio costituzionale, che questa Corte sollevi dinanzi a sé la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001, in riferimento all'art. 3 Cost., per la irragionevole disparità di trattamento tra la posizione della persona offesa dal reato e quella dell'indagato, per il quale il momento iniziale rilevante, ai fini della determinazione della ragionevole durata del processo è, per effetto della sentenza di questa Corte n. 184 del 2015, quello nel quale egli ha avuto conoscenza della esistenza del procedimento.

2.1.- La richiesta di autorimessione è inammissibile.

L'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, infatti, è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nell'ordinanza di rimessione, con esclusione della possibilità di ampliare il *thema decidendum* proposto dal rimettente, fino a ricomprendervi questioni formulate dalle parti, che tuttavia egli non abbia ritenuto di fare proprie (in termini, sentenze n. 49 del 2021, n. 186 del 2020, n. 7 del 2019, n. 248, n. 194, n. 120, n. 27 e n. 4 del 2018 e n. 35 del 2017).

Nella giurisprudenza di questa Corte è altresì costante il principio per cui «[l]a possibilità che [la] Corte sollevi in via incidentale una questione davanti a sé si dà solo allorché dubiti della legittimità costituzionale di una norma, diversa da quella impugnata, che sia chiamata necessariamente ad applicare nell'*iter* logico per arrivare alla decisione sulla questione che le è stata sottoposta: in altri termini, si deve trattare di una questione che si presenti pregiudiziale alla definizione della questione principale e strumentale rispetto alla decisione da emanare (sentenze n. 122 del 1976, n. 195 del 1972 e n. 68 del 1961)» (sentenza n. 24 del 2018).

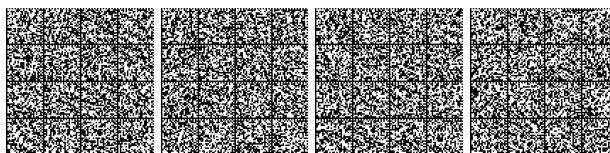
Nella specie, la questione avrebbe invece per oggetto la stessa norma denunciata dal rimettente, in quanto lesiva di parametri diversi da quelli indicati nell'ordinanza di rimessione, sicché deve escludersi la sussistenza del nesso di pregiudizialità che consente alla Corte di sollevare davanti a sé una questione in via incidentale.

3.- La questione sollevata dalla Corte d'appello di Napoli non è fondata.

4.- Questa Corte, con la sentenza n. 249 del 2020, pubblicata dopo l'ordinanza di rimessione, ha dichiarato non fondata una identica questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte d'appello di Firenze con ordinanza del 23 settembre 2019.

Quest'ultima aveva ritenuto che la norma censurata si ponesse in contrasto con la giurisprudenza della Corte EDU, e in particolare con la sentenza Arnoldi contro Italia, secondo cui nel diritto italiano la posizione della parte lesa che, in attesa di potersi costituire parte civile, abbia esercitato almeno uno dei diritti e delle facoltà ad essa riconosciuti dalla legislazione interna, non differisce, per quanto riguarda l'applicabilità dell'art. 6 CEDU, da quella della parte civile.

4.1.- Nella sentenza n. 249 del 2020, questa Corte ha ritenuto che, al fine di verificare la legittimità della previsione legale di carattere generale con cui l'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001 ha determinato la congruità del termine di durata del processo penale per la persona offesa dal reato, considerandolo iniziato soltanto da quando la stessa assume la qualità di parte civile, occorresse analizzare gli interessi di cui è portatrice la medesima persona offesa già prima del momento in cui l'ordinamento nazionale attribuisce ad essa tale qualità. L'attenzione della Corte si è così soffermata sulle attività procedurali consentite alla persona offesa, che precedono la costituzione di parte civile, in maniera da accertare se le stesse siano comunque idonee a determinare il danno per l'irragionevole protrazione del processo penale secondo il canone convenzionale, al cui ristoro è preposto il diritto all'equa riparazione.



In tale sentenza si è quindi evidenziato:

a) che la costante giurisprudenza costituzionale guarda alla persona offesa dal reato nel processo penale come soggetto portatore di un duplice interesse: quello al risarcimento del danno, che si esercita mediante la costituzione di parte civile, e quello all'affermazione della responsabilità penale dell'autore del reato, che si esercita mediante un'attività di supporto e di controllo dell'operato del pubblico ministero (sentenza n. 23 del 2015);

b) che l'assetto generale, posto a base del codice di procedura penale del 1988, è ispirato all'idea della separazione dei giudizi, penale e civile (sentenze n. 353 del 1994 e n. 192 del 1991), e guarda, pertanto, alla persona offesa, quale «soggetto eventuale del procedimento o del processo», e non quale parte principale e necessaria (ordinanze n. 254 del 2011 e n. 339 del 2008);

c) che l'azione per il risarcimento del danno da reato o per le restituzioni ben può avere dall'inizio una propria autonomia nella naturale sede del giudizio civile, con un *iter* del tutto indipendente rispetto al giudizio penale (sentenza n. 532 del 1995);

d) che il titolare dell'azione per il risarcimento del danno o per le restituzioni da reato può perciò chiedere tutela nel processo civile del tutto indipendentemente dal giudizio penale, previa valutazione comparativa dei vantaggi e degli svantaggi insiti nella opzione concessagli (sentenza n. 94 del 1996; ordinanza n. 424 del 1998);

e) che questo spiega altresì la legittimità dell'attribuzione alla persona offesa di poteri circoscritti rispetto a quelli riconosciuti al pubblico ministero o all'indagato, non rilevando l'esigenza di tutelare una eventuale esplicita manifestazione preventiva dell'intenzione del danneggiato di costituirsi parte civile anteriormente all'esercizio dell'azione penale (sentenza n. 192 del 1991; ordinanza n. 124 del 1999).

4.2.- Va subito rilevato che, in linea con questa ricostruzione della posizione della persona offesa dal reato costituitasi parte civile nel procedimento penale, la recente sentenza n. 182 del 2021 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 578 cod. proc. pen. sollevate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 2, CEDU, nonché in riferimento allo stesso art. 117, primo comma, e all'art. 11 Cost., in relazione agli artt. 3 e 4 della direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali, all'art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

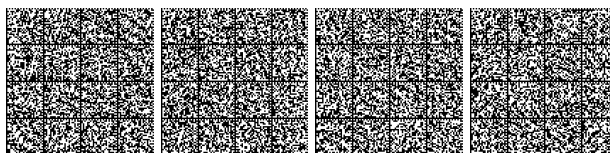
In tale sentenza questa Corte ha affermato che «[n]ell'ipotesi in cui la domanda risarcitoria venga [...] proposta con la costituzione di parte civile nel processo penale, i rapporti tra azione civile e poteri cognitivi del giudice penale continuano ad essere informati, anche nel sistema accolto nel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

Tale principio di "accessorietà", chiarisce la sentenza n. 182 del 2021, «trova la sua principale espressione nella regola secondo la quale il giudice penale "decide" sulla domanda per le restituzioni e il risarcimento del danno proposta con la costituzione di parte civile, "[q]uando pronuncia sentenza di condanna" (art. 538, comma 1, cod. proc. pen.)», e ciò significa che la condanna penale «costituisce il presupposto indispensabile del provvedimento del giudice sulla domanda civile».

4.3.- Quanto all'interpretazione dell'art. 6, paragrafo 1, CEDU emersa nella sentenza Arnoldi contro Italia, la sentenza n. 249 del 2020 ha ritenuto che le esigenze di tutela degli interessi della persona offesa, contemplate dalla Corte EDU, in correlazione alla peculiarità del caso concreto, non deponessero comunque per la illegittimità costituzionale della previsione legislativa di carattere generale dettata dall'art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001.

Ciò in quanto, per ravvisare il contrasto tra l'art. 2, comma 2-*bis*, e la norma interposta, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., e per affermare la decorrenza anticipata del computo complessivo del termine di ragionevole durata, occorrerebbe verificare una necessaria, e non occasionale, identità tra il diritto di carattere civile spettante alla persona offesa già durante il periodo di svolgimento delle indagini preliminari e la posizione soggettiva di carattere privato da essa azionata a seguito della costituzione di parte civile nel processo penale, identità da cui discenderebbe, perciò, sotto il profilo dell'effettività del pregiudizio subito, altresì la necessaria unitarietà dell'interesse a che il complessivo giudizio penale si concluda in termini ragionevoli.

4.3.1.- Questa Corte ha quindi ritenuto erroneo il procedimento logico che propenda, in via generale ed astratta, per la omogeneizzazione ed il cumulo sostanziale, sotto l'aspetto della eccessiva durata, tra il segmento del processo in cui la persona offesa si sia resa attiva durante le indagini preliminari e il segmento conseguente poi alla costituzione di parte civile.



L'erroneità di una tale assimilazione discende innanzitutto dalla non necessaria coincidenza tra la persona offesa dal reato, cui fa riferimento l'art. 90 cod. proc. pen., e il soggetto al quale il reato ha recato danno, contemplato dall'art. 74 dello stesso codice ai fini della legittimazione all'azione civile.

Come già ricordato, in capo alla persona offesa si concentrano, in realtà, interessi di natura duplice ed eterogenea: l'interesse volto all'affermazione della responsabilità penale dell'autore del reato, che si esercita mediante un'attività di supporto e di controllo dell'operato del pubblico ministero, e l'interesse diretto al risarcimento del danno, che si esercita mediante la costituzione di parte civile. Le facoltà e i diritti di cui, in particolare, agli artt. 90, 90-*bis*, 101, 336, 341, 360, 369, 377, 394, 408, 410 e 410-*bis* cod. proc. pen. sono attribuiti dalla legge alla persona offesa e non al danneggiato, e sono comunque volti a coadiuvare il pubblico ministero ai fini dell'esercizio dell'azione penale, ovvero a conseguire l'accertamento del fatto-reato e la giusta punizione del colpevole.

Non si tratta, quindi, di poteri e facoltà necessariamente funzionali alla tutela anticipata del diritto potenziale riconosciuto alla parte civile e il loro esercizio non può perciò implicare una retrodatazione della decorrenza del periodo dei patimenti connessi all'accertamento processuale del credito risarcitorio da reato. Viceversa, solo dopo che sia stata esercitata l'azione penale, nel sistema del codice di procedura penale italiano emerge la primarietà della parte civile costituita, cui vengono attribuiti poteri processuali finalizzati al soddisfacimento della domanda risarcitoria.

4.3.2.- La valenza strettamente personale, e non patrimoniale, della qualità della persona offesa trae significativa conferma dal dettato del comma 3 dell'art. 90 cod. proc. pen., il quale attribuisce ai «prossimi congiunti» (e non agli eredi) le facoltà e i diritti ad essa spettanti ove sia deceduta in conseguenza del reato.

I diritti e le facoltà riconosciuti dal codice di procedura penale alla persona offesa nel corso delle indagini preliminari, allo scopo di far perseguire o condannare l'indagato, e consistenti, indicativamente, nel presentare memorie, nell'indicare elementi di prova, nel nominare un difensore, nel proporre querela, nell'interloquire sulla proroga delle indagini o sulla richiesta di archiviazione, risultano, pertanto, estranei di norma all'ambito dei «diritti e doveri di carattere civile» di cui all'art. 6, paragrafo 1, CEDU.

Del resto, la possibilità di costituzione della parte civile rimane subordinata all'esercizio dell'azione penale, e dunque all'iniziativa del pubblico ministero, non potendo essere oggetto di censure il decreto del giudice, che accolga la richiesta di archiviazione del pubblico ministero e respinga l'opposizione proposta dalla persona offesa, se non per il mancato rispetto delle regole poste a garanzia del contraddittorio formale.

L'ordinamento italiano scongiura ogni automatica incidenza determinante dell'esito delle indagini preliminari sul «diritto di carattere civile» del danneggiato da reato, atteso che l'interferenza degli approdi del processo penale sulla pretesa civile di danno, ai sensi degli artt. 75 e 652 cod. proc. pen., discende unicamente dalla scelta che il danneggiato compie proprio mediante la costituzione di parte civile.

La sentenza n. 249 del 2020 ha perciò concluso che la soluzione adottata dal legislatore nazionale con la previsione generale dell'art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001, secondo cui, ai fini del computo del termine ragionevole, il processo penale si considera iniziato soltanto con l'assunzione della qualità di parte civile, si rivela coerente con la ricostruzione sistematica che, prima e al di fuori della formale instaurazione del rapporto processuale, nega al danneggiato la facoltà di far valere in sede penale, sia pur soltanto in senso sostanziale, il «diritto di carattere civile» al risarcimento.

5.- Rispetto alla data dell'ordinanza di rimessione della Corte d'appello di Napoli, è sopravvenuta la sentenza 18 marzo 2021 della Corte EDU, prima sezione, Petrella contro Italia. Decidendo con riguardo ad un caso di denuncia per diffamazione a mezzo stampa con contestuale manifestazione dell'intenzione di costituirsi parte civile, cui era seguita dopo sette anni l'archiviazione per intervenuta prescrizione del reato, la Corte EDU, a proposito della dedotta violazione dell'art. 6, paragrafo 1, CEDU, ha rammentato che la Convenzione non riconosce, di per sé, il diritto di far perseguire o condannare penalmente terze persone.

Per rientrare nel campo di applicazione della CEDU, tale diritto deve, piuttosto, andare di pari passo con l'esercizio da parte della vittima del suo diritto di intentare l'azione, per definizione civile, offerta dall'ordinamento interno, anche soltanto al fine di ottenere una riparazione simbolica o la protezione di un diritto di carattere civile, quale ad esempio quello di godere di una «buona reputazione».

Secondo la sentenza Petrella contro Italia, pertanto, l'art. 6, paragrafo 1, CEDU si applica ai procedimenti relativi alle denunce con costituzione di parte civile a partire dal momento in cui interviene l'atto di costituzione, a meno che la vittima non abbia rinunciato in maniera inequivocabile all'esercizio del suo diritto a ottenere riparazione; sono stati però ricordati i precedenti che hanno riconosciuto applicabile questa disposizione anche alla parte lesa che non si era costituita parte civile, in quanto nel diritto italiano, anche prima dell'udienza preliminare, in cui può essere presentata tale costituzione, la vittima del reato può esercitare i diritti e le facoltà espressamente riconosciuti dalla legge.



La Corte EDU ha constatato, nella specie, che la denuncia del ricorrente mirava a far valere un diritto di carattere civile - ovvero il diritto alla protezione della sua reputazione -, di cui l'interessato affermava di essere titolare, preannunciando l'intenzione di costituirsi parte civile nel procedimento penale e di richiedere il risarcimento dei danni, con istanza di essere avvisato di un'eventuale archiviazione. In tal modo, il ricorrente aveva esercitato almeno uno dei diritti e delle facoltà riconosciuti dall'ordinamento interno alla parte lesa, il che giustifica l'applicabilità dell'art. 6, paragrafo 1, CEDU.

La sentenza Petrella contro Italia ha così ravvisato la sussistenza della violazione della norma convenzionale, sottolineando che il periodo da considerare, nell'ambito di un procedimento penale dal punto di vista del «termine ragionevole», inizia, per la persona che sostiene di essere stata lesa da un reato, nel momento in cui la stessa esercita uno dei diritti e delle facoltà che le sono espressamente riconosciuti dalla legge. Tale periodo doveva quindi intendersi decorso dal giorno in cui il ricorrente aveva sporto denuncia fino alla decisione di archiviazione adottata dal giudice per le indagini preliminari.

La Corte di Strasburgo ha anche messo in evidenza che nel corso di tale periodo non risultava svolta alcuna attività di indagine, che la causa non appariva particolarmente complessa e che il Governo non aveva fornito giustificazioni della eccessiva durata delle indagini preliminari.

5.1.- La Corte EDU ha reputato esistente pure la dedotta violazione dell'art. 6, paragrafo 1, CEDU sotto il profilo del mancato accesso a un tribunale, questione distinta rispetto a quella della durata del procedimento. Sussiste, infatti, violazione dell'art. 6 CEDU quando la chiusura del procedimento penale e il mancato esame dell'azione civile sono dovuti a circostanze attribuibili principalmente alle autorità giudiziarie, soprattutto a ritardi procedurali eccessivi che abbiano comportato la prescrizione del reato.

Nella specie, la Corte EDU ha quindi ritenuto che il comportamento negligente delle autorità avesse privato il ricorrente dell'esame delle sue richieste di carattere civile nell'ambito del procedimento interno che aveva scelto di esperire, non potendosi neanche esigere che l'interessato promuova un'analoga azione di responsabilità civile dinanzi al giudice civile dopo la constatazione di prescrizione del reato dovuta a errore del giudice penale. In proposito, la Corte EDU ha osservato che intentare una tale azione implicherebbe probabilmente la necessità di raccogliere nuovamente delle prove, che il ricorrente avrebbe a questo punto l'onere di produrre, e che l'accertamento dell'eventuale responsabilità civile potrebbe risultare estremamente difficile dopo così tanto tempo.

6.- Questa Corte non può non rilevare che le ragioni da ultimo indicate dalla Corte EDU a giustificazione della ravvisata violazione dell'art. 6, paragrafo 1, CEDU evidenziano la reale esistenza nell'ordinamento italiano di un problema effettivo - connesso, ma non coincidente, con quello oggetto dell'odierna questione - concernente il riconoscimento di un diritto della persona offesa (della "vittima del reato", secondo la terminologia europea di recente adottata anche dal nostro legislatore) a un sollecito svolgimento delle indagini preliminari in vista di una altrettanto sollecita decisione sulla pretesa di risarcimento del danno da reato.

6.1.- Nell'ordinamento italiano, come si è visto, l'azione volta a ottenere tale risarcimento può essere esercitata - a discrezione della vittima - nell'ambito del procedimento penale, ovvero in separato giudizio civile. Ove la vittima scelga, in concreto, di esercitare tale diritto nel procedimento penale, deve poter avere una risposta in tempi ragionevoli nell'ambito del procedimento penale stesso, in forza dell'art. 6 CEDU.

Deve considerarsi che, nonostante la rilevanza del ruolo che la "vittima del reato", come individuata dall'art. 2, lettera a), della direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, ha progressivamente acquisito nel sistema processuale penale italiano, con le modifiche del codice di procedura penale introdotte dal decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 212 (Attuazione della direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI) e poi dalla legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), il percorso legislativo non si rivela tuttora soddisfacente allo scopo di realizzare in modo compiuto le istanze di tale soggetto durante l'intero corso del procedimento penale, tanto più ove la vittima versi in condizioni di fragilità.

In particolare, non appare ancora attuato pienamente l'art. 16 della citata direttiva, che sancisce il diritto della vittima ad «ottenere una decisione in merito al risarcimento da parte dell'autore del reato nell'ambito del procedimento penale entro un ragionevole lasso di tempo, tranne qualora il diritto nazionale preveda che tale decisione sia adottata nell'ambito di un altro procedimento giudiziario»; clausola, quest'ultima, che si riferisce evidentemente alla situazione di ordinamenti che, a differenza di quanto accade in Italia, non prevedano la possibilità di esercitare l'azione civile nel procedimento penale.



La Corte EDU ritiene, con giurisprudenza ormai consolidata, che il termine di ragionevole durata del procedimento che conduce all'accertamento della pretesa della vittima al risarcimento del danno decorre dal momento in cui la vittima stessa denuncia il fatto all'autorità giudiziaria, manifestando l'interesse di chiedere, al momento opportuno, una riparazione per la violazione del suo diritto di carattere civile alla riparazione dei pregiudizi che ha subito. Da tale denuncia discende, invero, il dovere a carico del pubblico ministero di effettuare indagini che potranno condurre all'instaurazione di un procedimento nel quale la vittima potrà esercitare il proprio diritto di chiedere il risarcimento del danno. E ciò è tanto più vero in ordinamenti che, come quello italiano, prevedono l'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale.

6.2.- Non è, tuttavia, sul terreno della decorrenza del computo del termine di ragionevole durata del processo penale per la parte civile, che è poi l'oggetto esclusivo della disciplina dettata dall'art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001, che possono trovare più adeguata risposta le esigenze di migliore protezione e di potenziamento delle prerogative della vittima del reato sin dall'avvio del procedimento, in maniera che le stesse siano funzionali alla giusta punizione del colpevole, a prescindere dal perseguimento dagli obiettivi risarcitori.

6.2.1.- L'art. 6, paragrafo 1, CEDU ed il rimedio interno contenuto nella legge n. 89 del 2001, nel prevedere il diritto ad una equa riparazione di chi abbia subito un danno a causa dell'irragionevole durata del processo, attribuiscono la legittimazione a chiunque vanti un diritto di carattere civile e la sua correlata tutela giurisdizionale, ovvero ai titolari di posizioni soggettive di carattere privato tutelabili in via processuale, spettanti a persone comunque coinvolte in un giudizio e perciò destinatarie degli effetti di questo.

Il censurato art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001 ha così individuato una soluzione di carattere generale, nel senso che, ai fini del computo del termine ragionevole, il processo penale si considera iniziato soltanto con l'assunzione della qualità di parte civile, e cioè al momento della formale instaurazione del rapporto processuale secondo le modalità dettate dall'art. 78 cod. proc. pen. (e non già solo per il tramite della presentazione di denunce o istanze al pubblico ministero o alla polizia giudiziaria), momento che segna, peraltro, anche il criterio necessario di coordinamento con l'azione per le restituzioni e per il risarcimento proposta in sede civile ai sensi dell'art. 75 cod. proc. pen.

Non può ravvisarsi nella scelta legislativa compiuta con l'art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001 un contrasto immediato con il parametro convenzionale interposto costituito dall'art. 6 paragrafo 1, CEDU, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., così da doverne correggere il testo in maniera da rimettere al giudice dell'equa riparazione, alla luce delle circostanze del caso concreto, la determinazione della congruità del termine di durata in ragione delle modalità di esercizio di alcuno dei diritti e delle facoltà riconosciuti dall'ordinamento interno alla persona offesa, ove l'esercizio di tali diritti e facoltà miri, nella specie, a far valere un diritto di carattere civile e preannunci l'intenzione di costituirsi parte civile nel procedimento penale.

Né è di per sé imputabile all'art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001, nella parte in cui tale norma determina la durata considerata ragionevole del processo penale per la parte civile, una lesione sistemica degli interessi di questa, allorché le peculiarità del caso concreto rivelino un malfunzionamento (consistente nell'eccessiva durata delle indagini che porti alla prescrizione del reato), valutato ex post, di una delle due vie giudiziarie autonome che l'ordinamento interno offre al danneggiato per far valere il suo «diritto di carattere civile» al risarcimento.

6.3.- Nella sentenza n. 249 del 2020, questa Corte ha conclusivamente ritenuto che esulano dalle finalità perseguite dai rimedi avverso la violazione del diritto al rispetto del termine ragionevole del processo di cui all'art. 6, paragrafo 1, CEDU - trovando appropriata ed effettiva risposta mediante ricorso ad altre azioni e in altre sedi - i profili attinenti all'accertamento di una qualche responsabilità correlata ai ritardi o alle inerzie nell'adozione o nella richiesta dei provvedimenti necessari a prevenire o reprimere comportamenti penalmente rilevanti.

Proprio in tale prospettiva, l'art. 1, comma 18, lettera *b*), della legge 27 settembre 2021, n. 134 (Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), detta principi e criteri direttivi per l'adozione di una disciplina organica della giustizia riparativa, prevedendo l'introduzione nell'ordinamento della definizione di vittima del reato, valorizzandone il ruolo e delineandone nuovi meccanismi di tutela. È, quindi, in tale ambito e in questa prospettiva, che i diritti, anche di natura civile, della vittima del reato potranno trovare migliore protezione, attraverso l'introduzione di meccanismi idonei a prevenirne la violazione.

7.- Per le considerazioni che precedono, la questione deve essere dichiarata non fondata.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-bis, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), inserito dall'art. 55, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dalla Corte d'appello di Napoli con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 28 ottobre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210203

N. 204

Sentenza 6 - 28 ottobre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo amministrativo - Appalto pubblico di servizi - Controversie sull'affidamento - Motivi aggiunti al ricorso - Termine per la proposizione - Decorrenza dalla data della comunicazione della aggiudicazione - Denunciata violazione delle garanzie del diritto di difesa assicurate - Non fondatezza della questione.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, art. 120, comma 5.
- Costituzione, art. 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 5, dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, nel procedimento vertente tra la Sincon srl e il Comune di Latiano e altri, con ordinanza del 2 marzo 2020, iscritta al n. 107 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione della Sincon srl e del Comune di Latiano, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 5 ottobre 2021 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato Francesco Caricato per la Sincon srl, Pietro Quinto per il Comune di Latiano, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021, e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 6 ottobre 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 2 marzo 2020 (reg. ord. n. 107 del 2020), il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 5, dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo) in riferimento all'art. 24 della Costituzione, nella parte in cui fa decorrere il termine per proporre motivi aggiunti, nelle controversie di cui al comma 1, dalla ricezione della comunicazione di cui all'art. 79 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE).

2.- Il giudice rimettente riferisce che gli atti di una procedura di affidamento di un appalto di servizi sono stati impugnati con un ricorso proposto ai sensi dell'art. 120 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 104 del 2010 (d'ora in avanti: cod. proc. amm.), a seguito della comunicazione di aggiudicazione a favore della controinteressata in data 29 maggio 2019.

Fin dal 30 maggio 2019 la ricorrente ha chiesto l'accesso agli atti di gara, che è stato consentito dalla stazione appaltante solo il 15 luglio successivo.

A ciò è seguita la proposizione di motivi aggiunti al ricorso, notificati il 31 luglio 2019. Pertanto, a parere del giudice *a quo*, essi sarebbero irricevibili per tardività, in applicazione del denunciato art. 120, comma 5, cod. proc. amm. Ne seguirebbe la rilevanza della questione di legittimità costituzionale della norma censurata.

3.- Con riferimento alla non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene di essere vincolato ad applicare l'art. 120, comma 5, cod. proc. amm. nell'univoco senso espresso dalla lettera della disposizione, che riconetterebbe la decorrenza del termine alla sola ricezione della comunicazione di aggiudicazione, inviata agli operatori concorrenti alla gara ai sensi dell'art. 79 del d.lgs. n. 163 del 2006 (d'ora in avanti: "primo" cod. contratti pubblici).

Posto che i vizi da porre a base dei motivi aggiunti, tuttavia, ben potrebbero essere conosciuti solo in data successiva a tale ricezione, in forza dell'accesso agli atti di gara, tale regime processuale sarebbe palesemente in contrasto con l'art. 24 Cost., perché, comportando che il termine per la proposizione dei motivi medesimi decorra prima della cognizione del vizio, impedirebbe "di fatto" la tutela giurisdizionale.

4.- Il giudice *a quo* stima poi inadeguata a risolvere il profilo di illegittimità costituzionale la soluzione interpretativa invalsa in giurisprudenza, secondo la quale, in caso di accesso agli atti di gara, il termine di trenta giorni per proporre ricorso, anche con motivi aggiunti, va incrementato di un numero di giorni pari a quelli che l'art. 79 del "primo" cod. contratti pubblici assegna ai fini dell'accesso.

Il rimettente dà atto che l'art. 79 appena citato è stato abrogato, e che, ad oggi, la giurisprudenza si è attestata nel senso che il rinvio operato dall'art. 120, comma 5, cod. proc. amm. a tale disposizione vada ora indirizzato al nuovo art. 76, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), che, pur con una diversa formula letterale, assegnerebbe quindici giorni, anziché dieci, dalla comunicazione della aggiudicazione per un tempestivo accesso. Il termine per proporre motivi aggiunti potrebbe essere perciò incrementato di conseguenza.



Tale soluzione, secondo il rimettente, non è compatibile con la lettera della norma censurata, che continua a rinviare all'art. 79 del "primo" cod. contratti pubblici, per quanto abrogato.

Inoltre, essa comporterebbe lo slittamento anche del termine per proporre il ricorso principale, «in radicale contrasto con la previsione del rito speciale accelerato in materia di appalti pubblici».

5.- È intervenuto nel giudizio incidentale il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo la inammissibilità della questione, e, nel merito, chiedendo che essa sia dichiarata non fondata.

6.- La questione sarebbe inammissibile perché il rimettente non indica quale sia il regime «alternativo e conforme a Costituzione» rispetto a quello imposto dalla norma censurata.

Inoltre, essa sarebbe inammissibile perché il rimettente si è sottratto al dovere di interpretazione conforme, mancando di uniformarsi all'indirizzo giurisprudenziale che permette di incrementare il termine per proporre motivi aggiunti.

Il giudice *a quo* non avrebbe inoltre considerato la giurisprudenza secondo cui, nell'ipotesi in cui l'accesso non sia permesso tempestivamente dalla stazione appaltante, il giudice dovrà escludere che il termine per proporre motivi aggiunti decorra comunque.

7.- Le medesime considerazioni appena svolte sull'interpretazione conforme renderebbero la questione, ove ammissibile, in ogni caso non fondata.

8.- Si è costituito il Comune di Latiano, già parte del giudizio principale, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o non fondata.

Il Comune sostiene, al pari dell'Avvocatura generale, che la soluzione praticata dalla giurisprudenza respinta dal rimettente sia corretta, e superi ogni dubbio di legittimità costituzionale.

Tale indirizzo, si aggiunge, è stato di recente ribadito dalla Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con la sentenza 24 giugno-2 luglio 2020, n. 12, che ha confermato come il rinvio disposto dall'art. 120, comma 5, cod. proc. amm. all'art. 79 del "primo" cod. contratti pubblici vada ora riferito all'art. 76 del d.lgs. n. 50 del 2016 (d'ora in avanti: "secondo" cod. contratti pubblici).

Il Comune condivide la «svalutazione del criterio letterale» a favore di una «interpretazione sistematica delle norme», e aggiunge che, nel caso di specie, si è in presenza di un mero difetto di coordinamento tra l'art. 120 cod. proc. amm. e il "secondo" cod. contratti pubblici.

9.- Si è costituita la Sincon srl, ricorrente nel giudizio principale, chiedendo che la questione sia accolta.

La parte premette di avere notificato il ricorso principale il 27 giugno 2019, quando ancora non era stata posta in grado di percepire la sussistenza dei vizi poi dedotti con motivi aggiunti, posto che la istanza di accesso del 30 maggio precedente non era stata ancora soddisfatta.

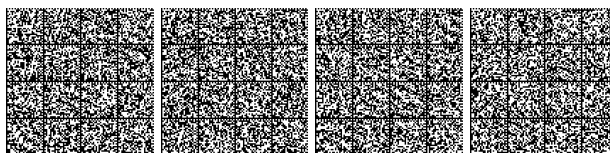
A parere della Sincon srl, i motivi aggiunti notificati il 31 luglio 2019 sarebbero tempestivi, perché intervenuti nel termine di trenta giorni dalla conoscenza degli atti, conseguita il 15 luglio precedente. La parte aggiunge che non vi sarebbero motivi per derogare al principio generale che fa decorrere il termine dalla conoscenza del vizio, ottenuta a seguito di accesso.

Tuttavia, ove si intendesse aderire alla ricostruzione ermeneutica fatta propria dal giudice *a quo*, e quindi si ritenesse che il termine di decadenza per proporre motivi aggiunti decorra dalla comunicazione dell'aggiudicazione, la questione di legittimità costituzionale sarebbe da accogliere, perché tale interpretazione lederebbe il diritto di difesa.

10.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica, la Sincon srl ha depositato memoria, insistendo sulle conclusioni già formulate. Nel caso di specie, i motivi aggiunti proposti nel processo principale sarebbero tempestivi, in quanto la conoscenza dei vizi con essi dedotti sarebbe stata raggiunta solo a seguito di accesso agli atti, ai sensi dell'art. 52, comma 2, del "secondo" cod. contratti pubblici.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, ha sollevato, con ordinanza del 2 marzo 2020 (reg. ord. n. 107 del 2020), questione di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 5, dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo) in riferimento all'art. 24 della Costituzione, nella parte in cui fa decorrere il termine per proporre motivi aggiunti, nelle controversie di cui al comma 1, dalla ricezione della comunicazione di cui all'art. 79 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE).



Il rimettente giudica della legittimità di una procedura di affidamento di appalto pubblico di servizi, nella quale è controversa la tempestività della proposizione di motivi aggiunti al ricorso.

Questi ultimi, infatti, sono stati notificati il 31 luglio 2019, a seguito di accesso agli atti di gara conseguito il 15 luglio precedente. Tuttavia, la comunicazione dell'aggiudicazione (disciplinata ora, a seguito dell'abrogazione dell'indicato art. 79 del d.lgs. n. 163 del 2006 - d'ora in avanti: "primo" cod. contratti pubblici - dall'art. 76 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante «Codice dei contratti pubblici») era pervenuta alla parte ricorrente nel processo principale fin dal 29 maggio 2019, sicché, assumendo tale ultima data a *dies a quo* per computare il termine di decadenza per proporre i motivi aggiunti, sarebbe palese la tardività di questi ultimi e la conseguente irricevibilità del ricorso che li contiene.

Il giudice *a quo* muove da tale presupposto interpretativo, che reputa imposto dal chiaro tenore letterale della disposizione censurata, e ne denuncia gli esiti come difformi dalle garanzie del diritto di difesa assicurate dall'art. 24 Cost. Infatti, il termine di decadenza per proporre motivi aggiunti decorrerebbe da una data nella quale la parte ricorrente ben potrebbe ignorare i vizi che affliggono la procedura di gara, e la cui conoscenza potrebbe seguire non già alla mera comunicazione dell'aggiudicazione a favore di altro concorrente, ma alla visione degli atti del procedimento, per effetto dell'istanza di accesso.

2.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità della questione per «mancata compiuta individuazione del *petitum*», ovvero perché il rimettente non avrebbe indicato quale soluzione compatibile con la Costituzione questa Corte dovrebbe adottare, al fine di superare il prospettato vizio di illegittimità costituzionale.

L'eccezione non è fondata.

Questa Corte ha già affermato che «l'ordinanza di rimessione delle questioni di legittimità costituzionale non necessariamente deve concludersi con un dispositivo recante altresì un *petitum*, essendo sufficiente che dal tenore complessivo della motivazione emerga[no] con chiarezza il contenuto ed il verso delle censure» (sentenze n. 150 e n. 123 del 2021).

Nel caso di specie, il tenore dell'ordinanza di rimessione rende esplicito che il giudice *a quo* ravvisa una soluzione al dubbio di legittimità costituzionale nel regime generale di proposizione dei motivi aggiunti regolato dall'art. 43 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 104 del 2010 (d'ora in avanti: cod. proc. amm.), per il quale il termine non può che decorrere da quando chi abbia interesse al ricorso sia stato posto nelle condizioni di percepire il vizio, suscettibile di essere reso oggetto del motivo aggiunto.

3.- L'Avvocatura ha altresì eccepito l'inammissibilità della questione, perché il giudice rimettente avrebbe omesso ogni tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme.

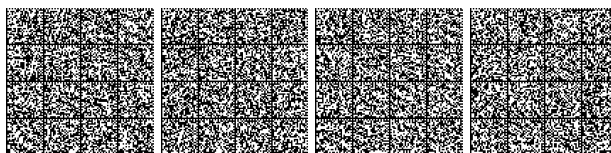
Ciò sarebbe particolarmente grave, secondo l'interveniente, alla luce della giurisprudenza amministrativa maturata sul censurato art. 120, comma 5, cod. proc. amm., che avrebbe già offerto una lettura della disposizione tale da renderla del tutto conforme all'art. 24 Cost.

La giurisprudenza, per la sua parte largamente maggioritaria, aveva infatti già precisato, al tempo in cui è stata adottata l'ordinanza di rimessione, che il rinvio contenuto nella norma censurata all'art. 79 del "primo" cod. contratti pubblici va ora riferito al vigente art. 76 del "secondo" cod. contratti pubblici, che disciplina l'analogo istituto delle informazioni da comunicare a candidati e offerenti nella gara pubblica. Si era aggiunto che, per effetto di tale rinvio, il termine di trenta giorni per proporre il ricorso è suscettibile di essere incrementato (cosiddetta dilazione temporale) con riferimento agli ulteriori quindici giorni che l'art. 76, comma 2, prima parte, del "secondo" cod. contratti pubblici prevede ai fini dell'accesso agli atti di gara, e che, in ogni caso, per le ipotesi in cui l'amministrazione non permetta l'accesso, o lo procrastini indebitamente, il termine decorre solo da quando l'interessato abbia conosciuto gli atti della procedura.

Successivamente all'ordinanza di rimessione, tale indirizzo giurisprudenziale ha incontrato l'avallo della Aduanza plenaria del Consiglio di Stato, con la sentenza 24 giugno-2 luglio 2020, n. 12.

3.1.- L'eccezione non è fondata.

Il giudice rimettente si è mostrato consapevole dell'indirizzo ermeneutico appena rammentato, ma ha dichiarato di ritenerlo precluso all'interprete dalla univoca formulazione letterale dell'art. 120, comma 5, cod. proc. amm., la quale imporrebbe di computare la decorrenza del termine per proporre motivi aggiunti dalla comunicazione dell'aggiudicazione, senza alcun correttivo che permetta in ogni caso al ricorrente di godere pienamente del termine assegnato dal legislatore, ove il profilo di illegittimità non potesse essere colto sulla base del solo provvedimento di aggiudicazione.



Questa Corte ha ripetutamente affermato, a tale proposito, che «l'effettivo esperimento del tentativo di una interpretazione costituzionalmente orientata - ancorché risolto dal giudice *a quo* con esito negativo per l'ostacolo ravvisato nella lettera della disposizione denunciata - consente di superare il vaglio di ammissibilità della questione incidentale sollevata. La correttezza o meno dell'esegesi presupposta dal rimettente - e, più in particolare, la superabilità o non superabilità degli ostacoli addotti a un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata - attiene invece al merito, e cioè alla successiva verifica di fondatezza della questione stessa» (sentenza n. 189 del 2019; in tal senso, sentenze n. 172 del 2021, n. 262 e n. 221 del 2015).

Pertanto, alla luce della motivazione offerta dal rimettente per contrapporsi all'interpretazione costituzionalmente orientata, pur predominante in giurisprudenza, la questione è ammissibile.

4.- Nel merito, essa non è fondata.

Anzitutto, va osservato che non sussiste alcuno degli ostacoli ravvisati dal giudice *a quo*, quanto alla praticabilità della interpretazione adeguatrice da ultimo sposata dalla menzionata Adunanza plenaria del Consiglio di Stato.

4.1.- Il giudice *a quo* ritiene, in primo luogo, che il rinvio operato dalla norma censurata alla comunicazione dell'aggiudicazione di cui all'art. 79 del "primo" cod. contratti pubblici, ai fini della decorrenza del termine per proporre motivi aggiunti, non permetta di postergare in nessun caso il *dies a quo*, neppure per l'ipotesi di accesso agli atti di gara, né di adottare soluzioni correttive che garantiscano l'esercizio del diritto di difesa, nonostante simile decorrenza.

Viene così ravvisato un impedimento letterale che si frapporrebbe all'interpretazione invalsa in giurisprudenza durante la vigenza dell'art. 79 appena citato, e che è stata poi riproposta con riferimento al sopravvenuto art. 76 del "secondo" cod. contratti pubblici.

Tuttavia, il rimettente non considera che entrambe le disposizioni appena ricordate disciplinano non solo l'informazione attinente alla aggiudicazione, ma anche quelle successive che l'amministrazione è tenuta a rendere disponibili, ovvero a comunicare, a seguito di richiesta di accesso agli atti (art. 79, comma 5-*quater*, del "primo" cod. contratti pubblici; art. 76, comma 2, del "secondo" cod. contratti pubblici). Fermo restando, perciò, che l'inizio del termine per proporre il ricorso coincide (in questo caso e salve le altre ipotesi individuate dalla giurisprudenza amministrativa) con la data della comunicazione della aggiudicazione, è proprio il rinvio al testo integrale (e dunque comprensivo dell'attività conseguente alla richiesta di accesso) dell'art. 79 del "primo" cod. contratti pubblici (ed ora a quello del sopravvenuto art. 76 del "secondo" cod. contratti pubblici) a ricondurre nel cerchio delle interpretazioni compatibili con la lettera della legge, secondo il contesto logico-giuridico al quale pertiene la norma, la lettura che impone una dilazione temporale, correlata all'esercizio dell'accesso nei quindici giorni previsti attualmente dall'art. 76 del vigente "secondo" cod. dei contratti pubblici (e, in precedenza, ai dieci giorni indicati invece dall'art. 79 del "primo" cod. contratti pubblici).

4.2.- Il rimettente, in secondo luogo, osserva che il censurato art. 120, comma 5, cod. proc. amm. continua a rinviare all'art. 79 del "primo" cod. contratti pubblici, pur dopo l'abrogazione di esso ad opera dell'art. 217, comma 1, lettera e), del "secondo" cod. contratti pubblici. Il giudice *a quo* ricava da ciò un ulteriore elemento letterale sfavorevole all'applicabilità alla fattispecie del sopraggiunto art. 76 del "secondo" cod. contratti pubblici, sulla quale ormai si fonda l'interpretazione adeguatrice accolta dalla giurisprudenza amministrativa.

Tuttavia, tale argomento è inidoneo a sorreggere una simile conclusione. L'abrogazione dell'art. 79 del "primo" cod. contratti pubblici, e la perdurante vigenza dell'art. 120, comma 5, cod. proc. amm. censurato, infatti, pone un dubbio ermeneutico concernente la natura formale o materiale del rinvio disposto dalla disposizione censurata, e, nel caso in cui l'interprete si orienti per il carattere formale, un ulteriore profilo concernente l'individuazione, ove possibile, della norma eventualmente divenuta applicabile in luogo di quella abrogata, e delle forme e dei limiti entro i quali il rinvio può continuare ad operare. Si tratta, vale a dire, di tappe di un percorso integralmente riconducibile alla sfera propria dell'interpretazione, ovvero di un'attività tipica del giudice. Rispetto ad esso la lettera della legge, per la parte in cui dispone un rinvio ad una disposizione successivamente abrogata, non è un ostacolo, ma al contrario il punto di partenza che onera l'interprete del compito di assegnare alla norma il significato che essa acquisisce, a seguito dell'abrogazione della disposizione oggetto di rinvio.

4.3.- Infine, il rimettente sostiene che l'interpretazione intesa a individuare nel sopraggiunto art. 76 del "secondo" cod. contratti pubblici l'oggetto del rinvio contenuto nell'art. 120, comma 5, cod. proc. amm. sarebbe del tutto eccentrica, perché comporterebbe che il termine per proporre non solo i motivi aggiunti, ma anche il ricorso principale decorra non già dalla comunicazione dell'aggiudicazione, ma «solo a partire dal momento in cui l'interessato abbia avuto cognizione degli atti della procedura» a seguito di richiesta di accesso.



Il rimettente ritiene tale effetto, che sarebbe «in radicale contrasto con la previsione del rito speciale accelerato in materia di appalti pubblici», una conseguenza necessitata del presupposto secondo il quale la norma censurata dispone ora un rinvio all'art. 76, comma 2, del “secondo” cod. contratti pubblici, che disciplina le comunicazioni rese dall'amministrazione a seguito di istanza di accesso.

Tale convincimento non è però condivisibile, perché non vi è alcuna ragione per ritenere che la norma censurata contenga ora un rinvio solo a tale porzione dell'art. 76 del “secondo” cod. contratti pubblici, e non anche al comma 1 dello stesso articolo, che continua a disciplinare la comunicazione dell'aggiudicazione.

Ne consegue che il testo dell'art. 120, comma 5, cod. proc. amm. è compatibile con un'interpretazione, come quella da ultimo seguita dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, secondo la quale il *dies a quo* per proporre il ricorso principale ed i motivi aggiunti decorre dalla comunicazione dell'aggiudicazione (salve le ulteriori ipotesi di decorrenza di altra natura, ed estranee al presente incidente di legittimità costituzionale), fermo il già descritto meccanismo di dilazione temporale per denunciare i vizi che emergano a seguito dell'accesso agli atti di gara.

5.- Una volta appurato che non vi è alcun impedimento letterale o logico ad adottare l'interpretazione della norma censurata propugnata dalla giurisprudenza amministrativa maggioritaria, avallata dalla Adunanza plenaria, resta da verificare se essa sia tale da assicurare la conformità della disposizione all'art. 24 Cost.

Questa Corte osserva, in via preliminare, che senza dubbio sarebbe contrario alle garanzie proprie del diritto di difesa un assetto che imponga alla parte lesa dal provvedimento di aggiudicazione di proporre un ricorso recante motivi aggiunti prima che essa sia stata posta nelle condizioni di percepire il vizio che si intende denunciare, o comunque quando non le sia stato assicurato, a tal fine, l'intero termine di trenta giorni previsto dalla legge, e non le possa essere mosso alcun addebito di colpevole inerzia, o comunque di negligenza.

L'istituto stesso dei motivi aggiunti, infatti, è finalizzato, per quanto qui rileva, a permettere l'introduzione in giudizio di profili di illegittimità dell'atto impugnato che non era stato possibile percepire innanzi, sulla base della sola cognizione del provvedimento lesivo.

Perciò, prevedere che il termine di decadenza per proporre i motivi aggiunti maturi, nonostante il vizio non fosse conoscibile mediante l'impiego della ordinaria diligenza, comporterebbe una arbitraria e irragionevole compressione del diritto di agire (*ex plurimis*, sentenze n. 271 del 2019 e n. 94 del 2017).

Oltretutto, nella materia degli affidamenti pubblici di lavori, servizi o forniture soggetti al diritto dell'Unione europea, una tale previsione sarebbe anche in contrasto con quest'ultimo, che invece esige che il termine per proporre ricorso decorra dalla data in cui il ricorrente è venuto a conoscenza o avrebbe dovuto essere a conoscenza della illegittimità che intende denunciare (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 28 gennaio 2010, in causa C-406/08, Uniplex, UK, Ltd, e ordinanza 14 febbraio 2019, in causa C-54/18, Cooperativa Animazione Valdocco S.C.S. Impresa sociale Onlus), formulando così una regola che, in tale settore, concerne sia il ricorso principale, sia la proposizione di motivi aggiunti.

Perciò, sono compatibili con l'art. 24 Cost., oltre che con il diritto dell'Unione europea, ove applicabile, quelle sole interpretazioni del quadro normativo per effetto delle quali la parte ricorrente disponga di un termine non inferiore a trenta giorni per agire in giudizio, e comunque per proporre motivi aggiunti, tenuto conto della data in cui essa ha preso conoscenza, o avrebbe potuto prendere conoscenza usando l'ordinaria diligenza, dei profili di illegittimità oggetto dell'impugnativa. Si tratta, infatti, del termine discrezionalmente scelto dal legislatore per la proposizione sia del ricorso principale, sia dei motivi aggiunti, per i quali ultimi non è stabilita normativamente alcuna dimidiazione di esso.

6.- L'interpretazione respinta dal rimettente, ma avallata da ultimo dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, rientra nel novero appena descritto delle letture costituzionalmente orientate del censurato art. 120, comma 5, cod. proc. amm.

Difatti, essa assicura, mediante il meccanismo della cosiddetta dilazione temporale per i casi di accesso tempestivamente soddisfatto dall'amministrazione, che il termine per proporre i motivi aggiunti, pur decorrendo, per l'ipotesi prevista dalla disposizione censurata, dalla data di comunicazione dell'aggiudicazione, sia ugualmente pieno.

Parimenti, per il caso in cui l'amministrazione, invece, neghi l'accesso o lo procrastini con condotte dilatorie, il termine, secondo tale lettura esegetica, decorre, quanto ai vizi non percepibili innanzi, dalla data di effettiva conoscenza degli atti di gara, sicché con ciò si assicura alla parte ricorrente di poter usufruire dei trenta giorni assegnati dall'art. 120 cod. proc. amm. per articolare le proprie censure in giudizio.

7.- La configurabilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, che supera il profilo di illegittimità costituzionale denunciato, e che peraltro è già dominante in giurisprudenza, rende non fondata la questione sollevata dal rimettente.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 5, dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), sollevata, in riferimento all'art. 24 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 28 ottobre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210204

N. 205

Sentenza 7 - 28 ottobre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Locazioni di immobili urbani - Procedimento per convalida di sfratto per morosità - Speciale sanatoria (termine cosiddetto di grazia) - Condizioni - Necessità di pagare integralmente, oltre quanto dovuto per canoni e oneri accessori, anche per le spese processuali - Denunciata sproporzione sul diritto di abitazione dell'intimato, disparità di trattamento, nonché violazione del principio di solidarietà e del giusto processo - Manifesta infondatezza delle questioni.

Locazioni di immobili urbani - Procedimento per convalida di sfratto per morosità - Facoltà e non obbligo, per il conduttore intimato, di nominare un avvocato nella fase sommaria del procedimento - Denunciata disparità tra le due parti processuali, violazione del dovere di solidarietà e del principio del giusto processo - Inammissibilità delle questioni.

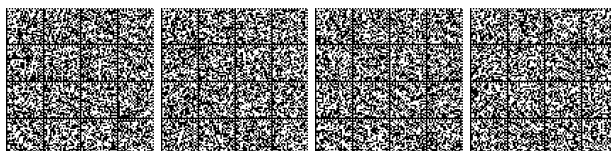
- Legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 55, quinto comma; codice di procedura civile, artt. 660, sesto comma, e 663.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24 e 111.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 55, quinto comma, della legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), e degli artt. 660, sesto comma, e 663 del codice di procedura civile, promossi dal Tribunale ordinario di Modena con ordinanze del 15 aprile e del 3 ottobre 2019, iscritte, rispettivamente, ai numeri 73 e 74 del registro ordinanze 2020 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 6 ottobre 2021 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;
deliberato nella camera di consiglio del 7 ottobre 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 15 aprile 2019 (r.o. n. 73 del 2020), il Tribunale ordinario di Modena ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 55, quinto comma, della legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), in riferimento agli artt. 2, 3 e 111 della Costituzione.

Il giudice rimettente riferisce che, nell'ambito di un procedimento per convalida di sfratto per morosità, il conduttore aveva ottenuto il termine cosiddetto di grazia di cui all'art. 55 della legge n. 392 del 1978 e, nel rispetto dello stesso, aveva pagato i canoni e gli accessori, ma non anche le spese processuali comprese nell'importo complessivo fissato dal giudice.

In punto di rilevanza, il Tribunale di Modena evidenzia che, in virtù dell'orientamento consolidato della Corte di cassazione, per il quale il conduttore entro il termine concesso è tenuto a pagare integralmente quanto dovuto per canoni, oneri accessori e spese, dovrebbe ritenere non integrata la speciale sanatoria di cui al predetto art. 55.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* osserva, in riferimento all'art. 3 Cost., che, in una situazione come quella sottoposta al proprio esame, la convalida dello sfratto inciderebbe tuttavia in modo sproporzionato sul diritto di abitazione dell'intimato che ha sanato la morosità quanto ai canoni e agli oneri accessori e determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento, poiché negli altri giudizi civili le spese devono essere recuperate successivamente alla definizione degli stessi.

Il Tribunale di Modena sottolinea, inoltre, che la necessità di convalidare lo sfratto anche in una fattispecie come quella sottoposta al proprio esame, potrebbe porsi in contrasto con il principio di solidarietà espresso dall'art. 2 Cost., principio che deve declinarsi, nell'esecuzione del rapporto negoziale, mediante il rispetto, da parte di entrambi i contraenti, degli obblighi di buona fede e correttezza.

Assume, infine, il giudice rimettente la violazione del principio del giusto processo di cui all'art. 111 Cost., inteso come presidio contro l'esercizio dell'azione in forme eccedenti rispetto alla tutela dell'interesse sostanziale con compromissione del diritto all'abitazione del conduttore, anche nelle ipotesi in cui, a fronte di un obiettivo sforzo dello stesso, date le sue condizioni di difficoltà, la lesione dell'interesse economico del locatore sia soltanto eventuale, come nel caso in cui residui il pagamento delle sole spese processuali che potrebbero essere corrisposte, secondo le regole proprie degli altri procedimenti civili, dopo la definizione del giudizio.

2.- Con atto depositato in data 21 luglio 2020, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che le questioni vengano dichiarate manifestamente infondate in riferimento a tutti i parametri, atteso che, a differenza di quanto prospettato dal giudice rimettente, la norma censurata è espressione di un favor normativo per il conduttore, poiché deroga in via eccezionale ai principi generali in materia di risoluzione per inadempimento, consentendo all'intimato di beneficiare di un ulteriore termine, rispetto alla scadenza prevista nel contratto, per sanare integralmente la morosità. Proprio in forza di questa



deroga alle regole ordinarie, è ragionevole che il diritto vivente pretenda un esatto e tempestivo adempimento entro il termine cosiddetto di grazia in questione da parte del conduttore anche rispetto alle spese processuali, in quanto si tratta di somme spettanti al locatore che ha dovuto promuovere il procedimento di sfratto a fronte dell'inadempimento dell'intimato e non può essere così "costretto" a proseguire il giudizio ovvero ad incardinarne un altro al solo fine di recuperare dette spese.

L'interveniente assume, infine, la genericità delle censure del Tribunale di Modena in riferimento alla dedotta violazione del principio del giusto processo di cui all'art. 111 Cost., poiché nella specie la legge ricollega direttamente determinati effetti al verificarsi dei relativi presupposti senza attribuire alcun margine di discrezionalità all'autorità giudiziaria.

3.- Con ordinanza del 3 ottobre 2019 (r.o. n. 74 del 2020), il Tribunale di Modena ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in via gradata, degli artt. 660, sesto comma, e 663 del codice di procedura civile nonché dell'art. 55, quinto comma, della legge n. 392 del 1978, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost.

Il giudice rimettente riferisce che era stato incardinato dinanzi a sé un procedimento di convalida di sfratto per morosità, relativo ad un contratto di locazione ad uso abitativo, e che i conduttori, comparsi personalmente all'udienza senza l'assistenza di un difensore, avevano dedotto di aver diritto al contributo pubblico per la morosità incolpevole di cui all'art. 6, comma 5, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102 (Disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici), convertito, con modificazioni, nella legge 28 ottobre 2013, n. 124; di aver consegnato a parte locatrice, tramite un'agenzia immobiliare, il relativo modulo in vista dell'acquisizione del necessario consenso; che l'agenzia non aveva loro restituito il modulo in quanto l'altra parte ne aveva rifiutato la sottoscrizione.

A fronte di tali difese del conduttore, era stato disposto dal giudice *a quo* un ordine di esibizione del modulo nei confronti dell'agenzia immobiliare, ordine rimasto inevaso e reiterato alla successiva udienza, nel corso della quale i conduttori avevano chiesto e ottenuto il termine cosiddetto di grazia per la sanatoria della morosità.

Riferisce ancora in punto di fatto il Tribunale di Modena che, in data 13 settembre 2019, il legale rappresentante dell'agenzia immobiliare aveva depositato in cancelleria una dichiarazione nella quale dava atto di aver consegnato ad uno degli intimati il modulo contenente la richiesta del conduttore del contributo ex art. 6, comma 5, del d.l. n. 102 del 2013, come convertito, e che, tuttavia, tale modulo non era stato sottoscritto in quanto i locatori gli avrebbero riferito di non voler prestare il loro consenso, necessario per l'erogazione del contributo ai conduttori.

Persistendo la morosità degli intimati, all'udienza cosiddetta di verifica della sanatoria della stessa ex art. 55 della legge n. 392 del 1978, parte locatrice insisteva per la convalida dello sfratto.

4.- Ciò premesso, in punto di rilevanza, osserva il Tribunale di Modena che, in conformità al diritto vivente sull'interpretazione del predetto art. 55 della legge n. 392 del 1978, dovrebbe procedere alla convalida dell'intimato sfratto, non essendo stata sanata la morosità entro il termine concesso.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice rimettente assume, tuttavia, la violazione, da parte delle disposizioni censurate, degli artt. 24 e 111 Cost., poiché l'emanazione dell'ordinanza di convalida si porrebbe in contrasto con gli elementi acquisiti nel corso del processo, atteso che il mancato consenso della parte locatrice ha impedito ai conduttori di accedere ai contributi pubblici per la morosità incolpevole. Si sarebbe di qui determinata una situazione processuale pregiudizievole per il conduttore, dipendente soltanto dalla disparità tra le due parti processuali, disparità che deriverebbe in particolare dalla circostanza che i locatori erano assistiti da un difensore tecnico e i conduttori no, stante la mera facoltà, e non l'obbligo, di nominare un avvocato per l'intimato nella fase sommaria del procedimento.

5.- Con atto depositato in data 21 luglio 2020, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale, deducendo, in via pregiudiziale, l'inammissibilità per difetto di rilevanza delle censure, poiché le stesse sarebbero meramente ipotetiche, atteso che non potrebbero individuarsi in alcun passaggio dell'ordinanza di rimessione elementi tali da far ritenere che, in caso di assistenza da parte di un difensore tecnico, si sarebbe potuta evitare una pronuncia sfavorevole a carico della parte conduttrice.

Nel merito, l'interveniente ha dedotto la non fondatezza delle questioni sollevate, sia per l'ampia discrezionalità della quale gode il legislatore processuale nell'individuazione del tipo di controversie nelle quali è necessaria l'assistenza tecnica del difensore, sia perché, in ogni caso, la difesa personale non è un obbligo, bensì una facoltà che la parte esercita liberamente, senza che possa incidere per i meno abbienti la preoccupazione di sostenere gli oneri economici correlati al mandato difensivo, stante la possibilità di beneficiare, ricorrendone i presupposti, del patrocinio a spese dello Stato.



Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 15 aprile 2019 (r.o. n. 73 del 2020), il Tribunale ordinario di Modena ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 55, quinto comma, della legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), in riferimento agli artt. 2, 3 e 111 della Costituzione.

Il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto, che, nell'ambito di un procedimento per convalida di sfratto per morosità, il conduttore aveva ottenuto il termine cosiddetto di grazia per la relativa sanatoria, provvedendo al pagamento dei canoni e degli accessori, ma non anche delle spese processuali comprese nell'importo complessivo fissato dal giudice.

Di qui, il Tribunale di Modena, in virtù della consolidata interpretazione nel diritto vivente dell'art. 55 della legge n. 392 del 1978, nel senso che il conduttore entro il termine concesso è tenuto a pagare integralmente quanto dovuto per canoni, oneri accessori e spese processuali, dovrebbe escludere il perfezionamento della speciale sanatoria di cui all'art. 55 e poi convalidare l'intimato sfratto o comunque ritenere risolto il contratto di locazione.

Dubita, quindi, il giudice rimettente della legittimità costituzionale della disposizione censurata in primo luogo in riferimento all'art. 3 Cost., atteso che l'emanazione del provvedimento di convalida ove residui il pagamento delle sole spese processuali, da un lato, inciderebbe in modo sproporzionato sul diritto di abitazione dell'intimato e, da un altro, comporterebbe una disparità di trattamento in danno dello stesso rispetto agli altri giudizi civili nei quali la parte vittoriosa può recuperare le spese solo dopo la definizione degli stessi.

Il Tribunale di Modena dubita, inoltre, della compatibilità dell'art. 55, quinto comma, della legge n. 392 del 1978 con il principio di solidarietà espresso dall'art. 2 Cost., principio che, come riconosciuto ormai da tempo nella giurisprudenza di legittimità, deve declinarsi, nell'esecuzione del rapporto negoziale, mediante il rispetto, da parte di entrambi i contraenti, degli obblighi di buona fede e correttezza che ne presidiano lo svolgimento.

Assume infine il rimettente la violazione del principio del giusto processo di cui all'art. 111 Cost., inteso come presidio contro l'esercizio dell'azione in forme eccedenti, o devianti, rispetto alla tutela dell'interesse sostanziale, come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità, laddove la predetta norma impone la risoluzione del contratto, con conseguente compromissione del diritto all'abitazione del conduttore, anche nelle ipotesi in cui, a fronte di un obiettivo sforzo dello stesso, date le sue condizioni di difficoltà, la lesione dell'interesse economico del locatore sia soltanto eventuale, come nel caso in cui residui solo il pagamento delle spese processuali che potrebbero essere corrisposte secondo le regole proprie degli altri procedimenti civili dopo la definizione del giudizio.

2.- Con ordinanza del 3 ottobre 2019 (r.o. n. 74 del 2020), il Tribunale di Modena ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in via gradata, degli artt. 660, sesto comma, e 663 del codice di procedura civile e dell'art. 55, quinto comma, della legge n. 392 del 1978, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost.

Il giudice rimettente riferisce che, nell'ambito di un procedimento per convalida di sfratto per morosità, relativo ad un contratto di locazione ad uso abitativo, i conduttori, comparsi personalmente all'udienza avevano formulato alcune deduzioni afferenti il proprio diritto al contributo pubblico per la morosità incolpevole di cui all'art. 6, comma 5, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102 (Disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici), convertito, con modificazioni, nella legge 28 ottobre 2013, n. 124, contributo del quale non avrebbero tuttavia potuto beneficiare in quanto, come riferito dall'agenzia immobiliare incaricata, parte locatrice non avrebbe sottoscritto il relativo modulo implicante il necessario consenso della stessa per l'erogazione del predetto contributo.

All'udienza successiva, rimasto inevaso e reiterato l'ordine di esibizione del modulo nei confronti dell'agenzia immobiliare, i conduttori avevano chiesto e ottenuto il termine cosiddetto di grazia per la sanatoria della morosità.

Solo poco prima dell'udienza volta alla verifica di tale sanatoria era stata depositata, in ottemperanza all'ordine di esibizione, una dichiarazione del legale rappresentante dell'agenzia che aveva confermato le deduzioni degli intimati. Peraltro, stante la persistente morosità degli stessi, alla predetta udienza cosiddetta di verifica la parte locatrice insisteva per la convalida dello sfratto.

Il Tribunale di Modena assume la violazione, da parte delle disposizioni censurate, degli artt. 3, 24 e 111 Cost., poiché l'emanazione dell'ordinanza di convalida dello sfratto per mancata sanatoria della morosità si porrebbe in contrasto con gli elementi acquisiti nel corso del processo, in virtù dei quali il mancato consenso della parte locatrice ha impedito ai conduttori di accedere ai contributi pubblici per la morosità incolpevole, così determinando una situazione processuale per essi sfavorevole dipendente soltanto dalla disparità tra le due parti processuali. Tale disparità deriverebbe, in particolare, dalla circostanza che i locatori erano assistiti da un difensore e non invece i conduttori, stante la mera facoltà e non l'obbligo, per l'intimato, di nominare un avvocato nella fase sommaria del procedimento.



In particolare, la mancanza della difesa tecnica avrebbe impedito ai conduttori di dedurre adeguatamente, sul piano giuridico, il dovere degli intimanti, in un'ottica di solidarietà e buona fede nell'esecuzione del rapporto negoziale, di fornire il consenso per l'accesso al contributo pubblico per la morosità incolpevole, istituto la cui *ratio*, analoga a quella dell'art. 55 della legge n. 392 del 1978, è quella di consentire al conduttore la prosecuzione della locazione ad uso abitativo anche in situazioni di difficoltà.

Secondo quanto evidenziato dal giudice *a quo*, i conduttori, solo se assistiti da un legale, avrebbero potuto difendersi adeguatamente, ad esempio opponendosi sin dalla prima udienza alla convalida dello sfratto, facendo leva sul proprio diritto al contributo per la morosità incolpevole e sulla mancata cooperazione dei locatori ai fini dell'ottenimento dello stesso ovvero deducendo all'udienza cosiddetta di verifica il nesso causale tra l'omessa ricezione del contributo, dovuta a tale mancata cooperazione, e la violazione del termine per la sanatoria della morosità.

3.- Le questioni sollevate dalle due ordinanze di rimessione, seppur diverse, sono comunque connesse per la parziale coincidenza delle norme censurate e dei parametri evocati.

Possono quindi essere riuniti, per essere decisi con un'unica sentenza, i due giudizi incidentali.

4.- Le questioni sollevate dal Tribunale di Modena, con l'ordinanza iscritta al n. 73 reg. ord. dell'anno 2020, sono manifestamente infondate.

Questa Corte, infatti, con la sentenza n. 79 del 2020 si è già pronunciata sulle stesse a fronte di altre due ordinanze di rimessione, di analogo tenore, del medesimo Tribunale di Modena.

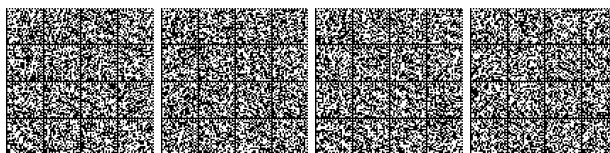
In particolare, anche con riferimento alla problematica - nella fattispecie concreta all'esame del giudice *a quo* - relativa al mancato pagamento delle sole spese processuali da parte del conduttore entro il termine cosiddetto di grazia, questa Corte ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate con riferimento agli stessi parametri di cui agli artt. 2, 3 e 111 Cost., dell'art. 55 della legge n. 392 del 1978, laddove, come costantemente interpretato nella giurisprudenza di legittimità, comporta che non possa darsi sanatoria giudiziale della morosità ove il pagamento di quanto dovuto dall'intimato a titolo di canoni, interessi e spese non sia tempestivo e integrale. A tal riguardo ha osservato che «[i]l legislatore ha incluso le spese processuali nell'importo complessivo perché operi, in favore del conduttore, la speciale sanatoria in sede giudiziale del quinto comma dell'art. 55, nel contesto di un bilanciamento complessivo delle posizioni delle parti e in considerazione del "sacrificio" richiesto al locatore che non ottiene, alla prima udienza, la convalida dell'intimazione di sfratto, pur persistendo in quel momento la morosità e mancando l'opposizione dell'intimato», sottolineando, altresì, che «[r]ientra nella discrezionalità del legislatore modellare gli istituti processuali, soprattutto quando hanno carattere speciale ed eccezionale, come appunto è la sanatoria in sede giudiziale prevista dalla disposizione censurata».

Fermo restando il mancato perfezionamento della speciale sanatoria di cui al predetto art. 55, quinto comma, della legge n. 392 del 1978, unica disposizione censurata, anche nell'ipotesi in cui residui soltanto il pagamento delle spese processuali, è comunque rimesso alla valutazione del giudice del procedimento la verifica della sussistenza delle condizioni richieste per la convalida dello sfratto secondo il codice di rito, in particolare nella parte in cui l'art. 663, terzo comma, cod. proc. civ., prescrive che «la convalida è subordinata all'attestazione in giudizio del locatore o del suo procuratore che la morosità persiste» (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 11 gennaio 2001, n. 332).

5.- Le questioni sollevate dallo stesso Tribunale di Modena, con l'ordinanza iscritta al n. 74 reg. ord. dell'anno 2020, sono invece inammissibili.

6.- Il giudice rimettente lamenta - con riferimento ai parametri sopra indicati e soprattutto in relazione al principio del giusto processo (art. 111, secondo comma, Cost.) - l'asimmetria difensiva delle parti laddove l'intimato compaia personalmente, come è facoltizzato a fare secondo l'espressa previsione dell'art. 660, sesto comma, cod. proc. civ., che ciò consente «[a]i fini dell'opposizione e del compimento delle attività previste negli articoli da 663 a 666».

La parte intimata, comparsa in giudizio, può, senza il patrocinio prescritto in generale dall'art. 82 cod. proc. civ., compiere personalmente, nel procedimento di convalida, tipici atti defensionali, che normalmente appartengono all'attività della difesa tecnica mediante un procuratore legalmente esercente. In particolare l'intimato, comparso in udienza, può personalmente sia proporre l'opposizione alla richiesta di convalida dello sfratto (*ex art. 663 cod. proc. civ.*), sia sollevare eccezioni, quali esse siano (*ex art. 665 cod. proc. civ.*), le quali, se fondate su prova scritta, precludono al giudice di pronunciare, su istanza del locatore, ordinanza non impugnabile di rilascio dell'immobile locato, immediatamente esecutiva.



Assume il giudice rimettente che, allorché l'intimato compaia personalmente, e non già con il patrocinio di un difensore, ci sarebbe un'asimmetria, che ridonderebbe in violazione soprattutto del principio del giusto processo, declinato come necessaria parità delle parti (art. 111, secondo comma, Cost.), in ragione della circostanza che, mentre la parte attrice intimante (il locatore) è assistita necessariamente da un avvocato (ex art. 82 cod. proc. civ.), l'intimato, parte convenuta (il conduttore), è - seppur per sua libera scelta - senza difesa tecnica; ciò ne pregiudicherebbe, in concreto, la tutela giurisdizionale ove vengano in rilievo problematiche giuridicamente complesse.

7.- Orbene, questa situazione processuale, che il giudice *a quo* ritiene contraria agli evocati parametri, si è presentata, nel giudizio principale, già alla prima udienza di comparizione, come risulta chiaramente dall'ordinanza di rimessione nella quale si dà atto che la parte intimata, comparsa personalmente, ha eccepito una circostanza di fatto (rifiuto dei locatori di attestare la stipulazione del contratto di locazione, con relativa registrazione, al fine dell'accesso del conduttore al fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli), la quale avrebbe potuto essere formulata in termini giuridici più puntuali ove la parte stessa fosse stata assistita da difensore abilitato. Trattasi del fondo istituito dall'art. 6, comma 5, del d.l. n. 102 del 2013, come convertito, che è previsto in favore di chi, versando in una situazione di sopravvenuta impossibilità a provvedere al pagamento del canone locativo in ragione della perdita o consistente riduzione della capacità reddituale del nucleo familiare, è destinatario di un atto di intimazione di sfratto per morosità, con citazione per la convalida, sempre che si tratti di un contratto di locazione ad uso abitativo regolarmente registrato, erogato con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 30 marzo 2016, recante «Fondo nazionale destinato agli inquilini morosi incolpevoli di cui all'articolo 6, comma 5, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 ottobre 2013, n. 124. Riparto annualità 2016 (59,73 milioni)».

Ciò nonostante, il giudizio è proseguito in ulteriori udienze di rinvio dal momento che il giudice, senza neppure precisare se l'eccezione della parte intimata potesse essere, o no, qualificata come opposizione alla convalida, ha proceduto adottando - peraltro d'ufficio, con una sorta di «soccorso istruttorio» (al punto che la stessa ordinanza di rimessione parla di «obiettiva forzatura del dato normativo») - l'ordine di esibizione al terzo ai sensi dell'art. 210 cod. proc. civ. per acquisire la documentazione utile a supportare tale eccezione.

Tuttavia, all'udienza successiva, la parte intimata ha chiesto e ottenuto il termine di grazia di cui all'art. 55 della legge n. 392 del 1978 con ulteriore rinvio dell'udienza.

Infine, solo in sede di udienza cosiddetta di verifica, il giudice - chiamato ad accertare se si fosse perfezionata, o no, la fattispecie della speciale sanatoria della morosità prevista da tale ultima disposizione - ha sollevato le questioni di legittimità costituzionale senza affatto indicare quale rilevanza esse potessero ormai avere in uno stadio così avanzato del procedimento di convalida.

8.- Si ha quindi che dette questioni risultano essere state sollevate solo nel corso dell'udienza fissata per la verifica dell'esatto adempimento del conduttore a seguito della concessione del termine di grazia, ossia in un momento processuale nel quale un'eventuale pronuncia di accoglimento di questa Corte, nei termini (peraltro perplessi) indicati dal giudice rimettente, non potrebbe produrre alcuna incidenza per la definizione del giudizio.

Invero, per un verso, con la richiesta del termine di cui all'art. 55 della legge n. 392 del 1978, il conduttore mostra una voluntas solvendi incompatibile con l'opposizione alla convalida (tra le molte, Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenze 7 ottobre 2008, n. 24764 e 23 dicembre 2003, n. 19772) e, per un altro, una volta spirato il predetto termine senza che sia stata pagata integralmente la somma fissata dal giudice, tale circostanza assume rilievo nel senso di escludere la eccezionale sanatoria della morosità secondo quanto stabilito dall'art. 55 della legge n. 392 del 1978 (sentenza n. 79 del 2020).

Né il giudice rimettente si è confrontato, eventualmente per disattenderla, con la richiamata giurisprudenza di legittimità che ritiene la richiesta del termine di grazia non compatibile con l'opposizione alla convalida e comunque ne comporta la implicita rinuncia.

A ciò si aggiunge la sostanziale contraddittorietà del petitum perché da una parte il giudice rimettente chiede di eliminare del tutto, nell'art. 660, sesto comma, cod. proc. civ., la possibilità che «ai fini dell'opposizione e del compimento delle attività previste negli articoli da 663 a 666 [sia] sufficiente la comparizione personale dell'intimato».

D'altra parte vorrebbe, invece, che la comparizione personale dell'intimato, che ne abbia pregiudicato la difesa, escluda di per sé la convalida dello sfratto ai sensi dell'art. 663 cod. proc. civ. e parimenti escluda la risoluzione del contratto di locazione ove, concesso il termine di grazia ai sensi dell'art. 55 della legge n. 392 del 1978, sia mancato il pagamento integrale della somma a tal fine fissata dal giudice.

9.- In definitiva, l'insufficiente e perplessa motivazione dell'ordinanza di rimessione quanto alla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale, sollevate in sede di cosiddetta verifica della sanatoria della morosità entro il concesso termine di grazia, inficia irrimediabilmente la loro ammissibilità.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 55, quinto comma, della legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3 e 111 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Modena, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 660, sesto comma, e 663 del codice di procedura civile e dell'art. 55, quinto comma, della legge n. 392 del 1978, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., dal Tribunale di Modena, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*Giovanni AMOROSO, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 28 ottobre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210205

N. 206

Ordinanza 7 - 28 ottobre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Patente di guida - Revoca nei confronti di chi è sottoposto a misura di prevenzione - Applicazione automatica, anziché discrezionale, da parte del prefetto - Denunciata irragionevolezza, violazione del diritto al lavoro, nonché impedimento dell'assolvimento dell'obbligo di mantenere la prole - Manifesta inammissibilità delle questioni.

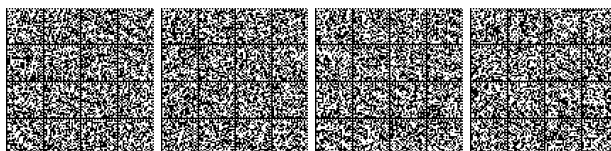
- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 120, comma 2, come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94 e modificato dall'art. 19, comma 2, lettere *a*) e *b*), della legge 29 luglio 2010, n. 120 e dall'art. 8, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 18 aprile 2011, n. 59
- Costituzione, artt. 1, 3, secondo comma, 4, 30, 31, 35 e 36.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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



ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica) e come modificato dell'art. 19, comma 2, lettere *a*) e *b*), della legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale) e dall'art. 8, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 18 aprile 2011, n. 59 (Attuazione delle direttive 2006/126/CE e 2009/113/CE concernenti la patente di guida), promosso dal Tribunale ordinario di Catania, prima sezione civile, nel procedimento vertente tra S. L. e il Ministero dell'interno, con ordinanza dell'8 maggio 2020, iscritta al n. 190 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Udito nella camera di consiglio del 6 ottobre 2021 il Giudice relatore Giuliano Amato;
deliberato nella camera di consiglio del 7 ottobre 2021.

Ritenuto che, con ordinanza dell'8 maggio 2020 (reg. ord. n. 190 del 2020), il Tribunale ordinario di Catania, sezione prima civile, ha sollevato - in riferimento agli artt. 1, 3, secondo comma, 4, 30, 31, 35 e 36 della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica) e come modificato dell'art. 19, comma 2, lettere *a*) e *b*), della legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale) e dall'art. 8, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 18 aprile 2011, n. 59 (Attuazione delle direttive 2006/126/CE e 2009/113/CE concernenti la patente di guida), nella parte in cui dispone che il prefetto «provvede» - invece che «può provvedere» - alla revoca della patente di guida nei confronti di coloro che sono o sono stati sottoposti a misure di prevenzione;

che, ad avviso del giudice *a quo*, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 3, secondo comma, Cost., poiché sarebbe attribuito al prefetto un potere automatico e dal contenuto vincolato, che non consente all'autorità amministrativa margini di esercizio della discrezionalità, in relazione alle peculiarità delle singole fattispecie al suo esame; sarebbero altresì violati gli artt. 1, 4, 35 e 36 Cost., poiché l'automatico diniego della patente di guida determinerebbe la lesione del diritto al lavoro dei destinatari delle misure di prevenzione; è denunciato, infine, il contrasto della disposizione censurata con gli artt. 30 e 31 Cost., poiché sarebbe impedito l'assolvimento dell'obbligo di mantenere la prole, compromettendo il diritto della stessa a essere mantenuta;

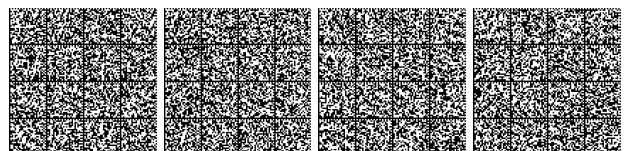
che il Tribunale rimettente riferisce di essere investito della domanda, avanzata anche in sede cautelare, di restituzione della patente di guida, a seguito di revoca disposta dal prefetto nei confronti di persona sottoposta alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza per la durata di due anni; osserva il giudice *a quo* che - tra le varie prescrizioni imposte con il provvedimento applicativo della misura - non vi è affatto il divieto di «circolare in un ambito più o meno ristretto del territorio» del Comune ove è imposto l'obbligo di soggiorno; viceversa, è stata impartita la prescrizione di ricercare e svolgere uno stabile lavoro, ma la revoca della patente inibisce all'interessato, titolare della licenza di commercio ambulante, lo svolgimento della propria attività lavorativa;

che, ad avviso del giudice *a quo*, sarebbe impedito «il diritto-dovere al lavoro funzionale così al recupero di un dignitoso vissuto esistenziale come all'assolvimento del suo obbligo di mantenere la famiglia [...] di numerosa prole (tre figli minorenni)» e sarebbe compromesso il diritto di questa stessa prole a essere mantenuta;

che l'irrogazione delle misure di prevenzione è individualizzata - quanto al tipo di misura da applicare, alla durata da computare e alle prescrizioni da osservare - in funzione della specificità delle situazioni soggettive che sono sottoposte all'autorità giudiziaria, che, a tal fine, esercita un potere connotato da elementi di discrezionalità, come risulta dalle disposizioni degli artt. 6 ed 8 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136);

che la finalità di sottrarre il soggetto all'habitus esistenziale «di vivere con il provento di reati» rischierebbe di rimanere frustrata dall'applicazione automatica della revoca della patente di guida, in assenza di una valutazione caso per caso delle condizioni che rendano detta revoca coerente con la funzione della misura di prevenzione irrogata;

che, ad avviso del giudice *a quo*, perché questa stessa misura non si risolva in una compressione generalizzata di libertà fondamentali, i divieti e le restrizioni dovrebbero riguardare solo quelle attività che aumentano il rischio di pericolosità sociale e che si giustificano in ragione di specifiche esigenze special-preventive; ciò varrebbe, a fortiori, nel



caso in esame, ossia con riferimento ad un divieto gravemente limitativo delle attività della persona, disposto mediante un provvedimento che prescinde dalla verifica e valutazione delle peculiarità del caso concreto e delle specifiche esigenze special-preventive della misura.

Considerato che, con ordinanza dell'8 maggio 2020 (reg. ord. n. 190 del 2020), il Tribunale ordinario di Catania, sezione prima civile, ha sollevato - in riferimento agli artt. 1, 3, secondo comma, 4, 30, 31, 35 e 36 della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica) e come modificato dell'art. 19, comma 2, lettere a) e b), della legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale) e dall'art. 8, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 18 aprile 2011, n. 59 (Attuazione delle direttive 2006/126/CE e 2009/113/CE concernenti la patente di guida), nella parte in cui dispone che il prefetto «provvede» - invece che «può provvedere» - alla revoca della patente di guida nei confronti di coloro che sono o sono stati sottoposti a misure di prevenzione;

che ad avviso del giudice *a quo*, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 3, secondo comma, Cost., poiché sarebbe attribuito al prefetto un potere automatico e dal contenuto vincolato, che non consente all'autorità amministrativa margini di esercizio della discrezionalità, in relazione alle peculiarità delle singole fattispecie al suo esame; con gli artt. 1, 4, 35 e 36 Cost., poiché l'automatico diniego della patente di guida determinerebbe la lesione del diritto al lavoro dei destinatari delle misure di prevenzione; e, infine, con gli artt. 30 e 31 Cost., poiché sarebbe impedito l'assolvimento dell'obbligo di mantenere la prole, compromettendo il diritto della stessa a essere mantenuta;

che le questioni sono manifestamente inammissibili per sopravvenuta carenza di oggetto, in quanto, con la sentenza n. 99 del 2020, pubblicata successivamente all'ordinanza di rimessione in esame, la disposizione di cui al comma 2, *in parte qua*, dell'art. 120 cod. strada è già stata dichiarata costituzionalmente illegittima in senso conforme al petitum del rimettente.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica) e come modificato dell'art. 19, comma 2, lettere a) e b), della legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale) e dall'art. 8, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 18 aprile 2011, n. 59 (Attuazione delle direttive 2006/126/CE e 2009/113/CE concernenti la patente di guida), sollevate, in riferimento agli artt. 1, 3, secondo comma, 4, 30, 31, 35 e 36 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Catania, sezione prima civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

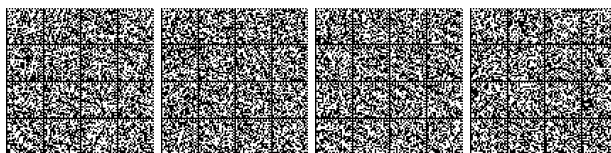
Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 28 ottobre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 207

Sentenza 7 - 29 ottobre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Erogazioni in denaro effettuate in favore di partiti politici - Possibilità per i candidati eletti in Parlamento, a partire dall'anno di imposta 2007, di detrarre dall'imposta lorda sui redditi delle persone fisiche (IRPEF) un importo pari al 19 per cento per le erogazioni in denaro, per importi determinati, effettuate in conformità a previsioni regolamentari o statutarie del partito beneficiario - Denunciata violazione del principio del divieto di mandato imperativo - Non fondatezza della questione.

- Decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2014, n. 13, art. 11, comma 4-*bis*, come modificato dall'art. 1, comma 141, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.
- Costituzione, art. 67.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4-*bis*, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149 (Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore), convertito, con modificazioni, in legge 21 febbraio 2014, n. 13, e successivamente modificato dall'art. 1, comma 141, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», promosso dalla Commissione tributaria di primo grado di Trento, nel procedimento vertente tra S. D. e l'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Trento, con ordinanza dell'11 settembre 2020, iscritta al n. 21 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2021.

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

udito nella camera di consiglio del 6 ottobre 2021 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

deliberato nella camera di consiglio del 7 ottobre 2021.

Ritenuto in fatto

1.- La Commissione tributaria di primo grado di Trento, con ordinanza dell'11 settembre 2020 (r.o. n. 21 del 2021), solleva, in riferimento all'art. 67 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4-*bis*, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149 (Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore), convertito, con modificazioni, in legge 21 febbraio 2014, n. 13, e successivamente modificato dall'art. 1, comma 141, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)».



2.- Innanzi alla Commissione tributaria rimettente pende un giudizio introdotto da S. D. avverso un avviso di accertamento dell'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Trento.

Il rimettente espone, in fatto, che l'atto impugnato concerne una maggiore imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) per l'anno di imposta 2008, accertata per effetto del disconoscimento della natura di "erogazioni liberali" «e quindi della detraibilità dall'imposta nella misura del 19% ai sensi dell'art. 15 co. 1bis d.P.R. 22.12.1986, n. 917 [...] delle somme di denaro versate in quell'anno di imposta dal ricorrente» in favore di un partito politico, per un importo complessivo di euro 45.379,00.

Ancora in punto di fatto, il rimettente osserva che il contribuente, nel ricorso introduttivo, ha sollevato varie questioni pregiudiziali, eccependo la nullità dell'avviso impugnato, stante la mancata allegazione della segnalazione della Direzione centrale dell'Agenzia delle entrate e dell'accertamento compiuto dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Forlì (con conseguente difetto di motivazione) nonché per violazione delle norme sulle modalità di compimento delle attività (accesso, ispezione e verifica) che hanno condotto al suddetto accertamento e che avrebbero richiesto la redazione di un processo verbale di chiusura delle indagini, nella specie omesso.

Il ricorrente nel giudizio principale nega l'assunto dell'Ufficio, secondo cui si sarebbe costituito un «rapporto sinallagmatico» tra il partito politico ed il ricorrente, in forza del quale, «a fronte della disponibilità del partito di offrire al ricorrente la possibilità di essere candidato alle elezioni politiche del 13-14 aprile 2008», quest'ultimo avrebbe assunto l'obbligo - con contratto di donazione stipulato in data 7 marzo 2008, presso la sede del partito politico - di corrispondere allo stesso partito, in caso di elezione, la somma complessiva di euro 145.000,00, da versare in rate mensili consecutive costanti, con la pattuizione che i versamenti sarebbero cessati solo in caso di morte del donante.

In subordine, riferisce sempre il rimettente, S. D. avrebbe comunque sostenuto che la detraibilità dall'imposta, nella misura del 19 per cento delle somme, per complessivi euro 45.379,00, versate dal ricorrente in favore del partito politico nel 2008, «prescinde dalla natura di atto di liberalità delle erogazioni» per effetto del comma 4-bis dell'art. 11 del d.l. n. 149 del 2013, come convertito.

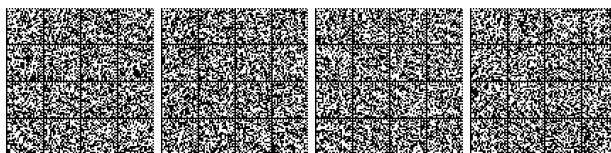
Dall'ordinanza di rimessione, ancora, si apprende che, costituendosi in giudizio, l'Agenzia delle entrate avrebbe chiesto il rigetto delle eccezioni di nullità dell'avviso e, nel merito, avrebbe dedotto, in particolare quanto alla detraibilità dall'IRPEF dell'erogazione effettuata dal contribuente: *a)* che solitamente, oltre all'atto di donazione, il candidato ed il partito stipulavano un accordo in cui si affermava espressamente che il versamento delle somme del candidato al partito avveniva in correlazione con le obbligazioni assunte da quest'ultimo; *b)* che ciò avrebbe escluso «in radice lo spirito di liberalità (inteso come mera e spontanea elargizione fine a se stessa) e la detraibilità ai sensi dell'art. 15 co. 1bis d.lgs. 917/1986»; *c)* che in difetto del carattere di liberalità dell'erogazione non avrebbe potuto trovare applicazione l'art. 11, comma 4-bis, del d.l. n. 149 del 2013, come convertito, sia in ragione della rubrica dell'articolo «Deduzioni per le erogazioni liberali in denaro in favore di partiti politici», sia perché, accedendo a diversa interpretazione, si ammetterebbe «una sorta di sanatoria rispetto alle erogazioni non connotate da spirito di liberalità» (con conseguente violazione dei principi di eguaglianza, capacità contributiva e certezza del diritto).

3.- Ciò premesso, la Commissione tributaria rimettente solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4-bis, del d.l. n. 149 del 2013, come convertito e successivamente modificato, a norma del quale «[a] partire dall'anno di imposta 2007 le erogazioni in denaro effettuate a favore di partiti politici, esclusivamente tramite bonifico bancario o postale e tracciabili secondo la vigente normativa antiriciclaggio, devono comunque considerarsi detraibili ai sensi dell'articolo 15, comma 1-bis, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 [Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi]. Le medesime erogazioni continuano a considerarsi detraibili ai sensi del citato articolo 15, comma 1-bis, ovvero ai sensi del presente articolo, anche quando i relativi versamenti sono effettuati, anche in forma di donazione, dai candidati e dagli eletti alle cariche pubbliche in conformità a previsioni regolamentari o statutarie deliberate dai partiti o movimenti politici beneficiari delle erogazioni medesime».

Secondo il rimettente, nella parte in cui consente ai membri del Parlamento di detrarre dall'imposta lorda sui redditi un importo pari al 19 per cento delle erogazioni in denaro effettuate in favore di partiti e movimenti politici per importi compresi tra 51,65 e 103.291,38 euro, anche quando tali erogazioni siano prive di carattere realmente e pienamente liberale, la disposizione violerebbe l'art. 67 Cost.

3.1.- In punto di rilevanza, una volta rigettate le eccezioni preliminari di nullità sollevate dal contribuente - in accoglimento delle difese spiegate dall'amministrazione finanziaria - il giudice rimettente evidenzia come il giudizio *a quo* non possa essere definito indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata, in quanto, proprio applicando la disposizione censurata, il ricorso proposto da S. D. dovrebbe essere accolto.

Il rimettente condivide la tesi dell'amministrazione finanziaria, che disconosce la natura di "erogazioni liberali" dei versamenti in denaro effettuati dal ricorrente, nel 2008, in favore del partito politico e durante lo svolgimento del suo mandato parlamentare. Rileva, infatti, come sia incontestata la stipula di «un contratto di donazione mediante il



quale [il contribuente] ha assunto [...] l'obbligo di donare al partito politico [...] una somma di denaro per complessivi € 145.000,00, da versarsi in rate mensili consecutive» nel periodo corrispondente alla durata del mandato parlamentare, in caso di avvenuta elezione.

Richiamando la disciplina sulla donazione (artt. 769, 771 e 772 del codice civile), il rimettente esclude la natura liberale di tale atto e, dunque, l'applicabilità dell'art. 15, comma 1-*bis*, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, recante «Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi» (di seguito: TUIR), il quale, nella versione applicabile *ratione temporis*, ammetteva la detrazione di erogazioni liberali per importi compresi tra centomila lire e duecento milioni di lire.

In primo luogo, osserva il giudice *a quo*, l'art. 771, primo comma, cod. civ. prevede la nullità della donazione avente ad oggetto beni futuri, quali appunto dovrebbero considerarsi, «con verosimile plausibilità», le somme da versare in rate mensili costanti nell'arco di cinque anni (e quindi non presenti nel patrimonio del donante all'epoca della stipulazione del contratto).

Inoltre, a parere del rimettente, sebbene l'art. 772 cod. civ. consenta la donazione di «prestazioni periodiche», tale disposizione potrebbe riguardare «solamente le prestazioni alimentari e di soccorso».

Infine, e decisamente, per il rimettente - che cita, a supporto, giurisprudenza di legittimità - lo spirito di liberalità, che «costituisce un elemento essenziale della causa del contratto di donazione», ai sensi dell'art. 769 cod. civ., «consiste nella coscienza (da parte del donante) di compiere (in favore del donatario) un'attribuzione patrimoniale nullo iure cogente, vale a dire nella consapevolezza di attribuire ad altri un vantaggio patrimoniale senza esservi in alcun modo costrett[o]: ciò che mancherebbe nel caso di specie».

L'elargizione verso il partito politico avrebbe trovato fondamento, piuttosto, «nelle relazioni scaturenti dall'adesione del D. ai programmi ed agli obiettivi» del partito, nonché nella condizione del primo di candidato designato per le imminenti elezioni politiche del 13-14 aprile 2008 e, quindi, di (possibile) futuro parlamentare in rappresentanza del partito medesimo. Da ciò, il giudice *a quo* desume che il contratto stipulato «era diretto a realizzare uno scopo diametralmente opposto a quello, essenziale alla causa della donazione, dell'attribuzione di un vantaggio patrimoniale per spirito di liberalità».

A parere del giudice *a quo*, pur dovendosi ritenere che i versamenti di cui si tratta non siano stati effettuati per spirito di liberalità, la disposizione oggetto di scrutinio, «ponendosi in evidente rapporto di specialità» con l'art. 15, comma 1-*bis*, del TUIR, lungi dal richiedere l'accertamento della natura liberale delle erogazioni, consentirebbe in ogni caso, a partire dall'anno di imposta 2007, la detraibilità dei versamenti in denaro eseguiti dai candidati e dagli eletti alle cariche pubbliche in conformità a previsioni regolamentari o statutarie deliberate dai partiti o movimenti politici beneficiari delle erogazioni medesime.

Il rimettente non condivide, dunque, quanto rilevato dall'Agenzia delle entrate, secondo cui anche la disposizione censurata richiederebbe «il carattere di liberalità dell'erogazione (in favore del partito politico)». Se così fosse, argomenta il giudice *a quo*, «la norma si presenterebbe del tutto superflua, limitandosi a ribadire il contenuto precettivo» del citato art. 15, comma 1-*bis*, in evidente contrasto con la volontà del legislatore, il quale invece - come si evincerebbe «chiaramente sia dalla manca[ta] apposizione al sostantivo “erogazioni” dell'aggettivo “liberali”, sia dalla locuzione “devono comunque considerarsi detraibili”» e «dalla precisazione “anche in forma di donazione” contenuta nel secondo periodo della stessa norma» - avrebbe inteso estendere la sfera di applicazione (in origine limitata alle “erogazioni liberali”) dell'art. 15, comma 1-*bis*, del TUIR.

3.2.- In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente ricorda che l'art. 67 Cost. - secondo cui «[o]gni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato» - persegue, secondo la giurisprudenza costituzionale (sono citate le sentenze n. 125 del 1977 e n. 14 del 1964) - la finalità di «garantire l'assoluta indipendenza dei membri del Parlamento» da qualsiasi influenza, pur se proveniente dai partiti politici di appartenenza, suscettibile «di compromettere l'esercizio della funzione equilibratrice, di composizione e sintesi degli interessi sezionali nel modo che meglio si adegui all'interesse generale».

La disposizione censurata, consentendo la detraibilità dall'imposta sui redditi delle erogazioni eseguite anche in assenza dello spirito di liberalità, presupporrebbe, o comunque favorirebbe, «mediante l'attribuzione di vantaggi di natura fiscale, l'instaurazione di rapporti giuridici di credito tra i partiti politici e i membri del Parlamento», come, in effetti, sarebbe accaduto nella vicenda oggetto del giudizio *a quo*.

Tale conseguenza, tuttavia, sarebbe «fonte di possibili condizionamenti dell'indipendenza del parlamentare nell'espletamento delle sue funzioni», in violazione proprio del divieto di mandato imperativo di cui al parametro costituzionale evocato: la creazione a carico del parlamentare «di debiti di natura giuridica nei confronti di un partito politico», con i corollari della responsabilità patrimoniale di natura personale e dell'assoggettabilità a possibili azioni esecutive, introdurrebbe nelle relazioni tra parlamentare e partito politico «fattori potenzialmente distorsivi in quanto estranei al rapporto rappresentativo».



Inoltre, il vincolo al pagamento mensile di una somma predeterminata, protratto per l'intera durata della legislatura, indurrebbe il parlamentare «ad una fedeltà forzata verso il partito politico creditore, dissuadendolo dal compiere scelte diverse nel corso dell'espletamento del suo mandato»: in caso contrario, infatti, il parlamentare si troverebbe nella situazione - definita «paradossale» - di dover sostenere finanziariamente un partito politico dal quale si è dissociato.

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

4.1.- L'interveniente eccepisce, in primo luogo, il difetto di rilevanza della questione sollevata.

Le argomentazioni sviluppate dall'ordinanza di rimessione sarebbero volte a mettere in discussione non tanto il trattamento fiscale delle elargizioni di cui si discute (e di cui si occupa la disposizione censurata), quanto «la stessa prassi, utilizzata in passato da alcuni partiti politici, di finanziarsi stipulando contratti (di “donazione”)), analoghi a quello oggetto del giudizio *a quo*.

Sarebbe questa pratica - a parere dell'interveniente - il reale oggetto della critica avanzata dal rimettente, che la riterrebbe pericolosa per la «“forzata fedeltà” ingenerata tra il parlamentare e il partito politico per effetto di tali “donazioni”», appunto in contrasto con il divieto di mandato imperativo di cui all'evocato parametro costituzionale.

La norma oggetto del dubbio di legittimità costituzionale, invece, si limiterebbe a disciplinare «solo il trattamento fiscale del fenomeno che il rimettente è andato censurando, concernendo effetti che costituiscono, sul piano logico e giuridico, un “posterius” rispetto alla contestata “donazione”».

Il lamentato vulnus all'invocato art. 67 Cost., in altre parole, non sarebbe provocato dal trattamento fiscale della elargizione, ma dalla “donazione” in sé stessa considerata, unica (e reale) fonte del “vincolo” ritenuto vietato dall'art. 67 Cost., sicché - se pure fosse espunta dall'ordinamento la norma ora in esame che prevede il beneficio fiscale della detrazione - non potrebbe essere raggiunto il risultato, auspicato dal giudice rimettente, di assicurare un pieno rispetto dell'art. 67 Cost.: a parere dell'interveniente, «a prescindere dal trattamento fiscale di tali elargizioni, queste continuerebbero ad essere praticate in assenza di una disposizione normativa volta a vietare tout court simili “donazioni” dei parlamentari o candidati al Parlamento in favore dei partiti politici».

4.2.- Nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene non fondata la questione sollevata.

Ricorda, a tal fine, che la disposizione censurata è stata inserita nell'ambito di un provvedimento (il d.l. n. 149 del 2013, come convertito) finalizzato alla abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti politici e alla sua sostituzione con agevolazioni fiscali per la contribuzione volontaria dei cittadini.

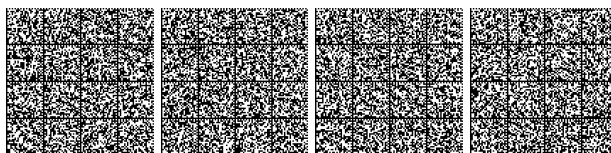
La disposizione troverebbe «il suo non irragionevole fondamento all'interno di un sistema normativo volto a disciplinare, in un'ottica di trasparenza, le contribuzioni volontarie ai partiti politici».

Con specifico riferimento al periodo temporale immediatamente antecedente alla riforma (2007-2013), il legislatore avrebbe ritenuto, non irragionevolmente, di intervenire con una norma di carattere transitorio e di natura derogatoria rispetto all'art. 15, comma 1-*bis*, del TUIR, peraltro limitatamente alle elargizioni eseguite negli anni dal 2007 al 2013. Ciò che non sarebbe «di per sé violativo dell'art. 67 Cost., tenuto conto altresì che l'art. 15 co. 1 bis era stato già comunque abrogato e superato da una nuova disciplina (posta dall'art. 11 D.L. 149/2013)».

Considerato in diritto

1.- La Commissione tributaria di primo grado di Trento dubita della legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4-*bis*, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149 (Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore), convertito, con modificazioni, in legge 21 febbraio 2014, n. 13, e successivamente modificato dall'art. 1, comma 141, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», ritenendo tale disposizione lesiva dell'art. 67 della Costituzione.

Il giudizio *a quo* ha per oggetto l'impugnazione di un avviso di accertamento con il quale l'Agenzia delle entrate contesta una maggiore imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) per l'anno 2008, disconoscendo la natura di “erogazioni liberali” delle somme versate dal ricorrente, eletto al Parlamento nazionale, in favore del partito politico di appartenenza. Secondo l'amministrazione finanziaria, infatti, a sostegno delle suddette erogazioni mancherebbe un reale spirito di liberalità, con conseguente inapplicabilità dell'art. 15, comma 1-*bis*, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, recante «Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi» (di seguito: TUIR), all'epoca vigente, che riconosceva il beneficio della detraibilità dall'imposta, nella misura del 19 per cento, solo per le donazioni e per importi compresi tra centomila lire e duecento milioni di lire.



Il rimettente condivide la tesi dell'amministrazione finanziaria.

Nel caso di specie, si sarebbe in realtà costituito «un rapporto sinallagmatico», in forza del quale, «a fronte della disponibilità del partito di offrire al ricorrente la possibilità di essere candidato alle elezioni politiche del 13-14 aprile 2008», quest'ultimo avrebbe assunto l'obbligo, con contratto (solo apparentemente) di donazione stipulato in data 7 marzo 2008, presso la sede del partito politico, di corrispondere a quest'ultimo, in caso di elezione, una determinata somma complessiva, da versare in rate mensili consecutive costanti, con la pattuizione che i versamenti sarebbero cessati solo in caso di morte del donante.

La natura liberale delle erogazioni in parola non sarebbe sostenibile sotto alcun profilo.

In primo luogo - osserva il giudice *a quo* - l'art. 771, primo comma, del codice civile prevede la nullità della donazione avente ad oggetto beni futuri, quali appunto dovrebbero considerarsi, «con verosimile plausibilità», le somme da versare in rate mensili costanti nell'arco di cinque anni (e quindi non presenti nel patrimonio del donante all'epoca della stipulazione del contratto).

Inoltre, sebbene l'art. 772 cod. civ. consenta la donazione di prestazioni periodiche, tale disposizione potrebbe riguardare «solamente le prestazioni alimentari e di soccorso».

Infine, e decisamente, in virtù del sinallagma prima ricordato, mancherebbe lo spirito di liberalità, che «costituisce un elemento essenziale della causa del contratto di donazione», ai sensi dell'art. 769 cod. civ.

Tuttavia, il tenore della disposizione censurata non lascerebbe dubbi sulla *voluntas legis*.

Ponendosi «in evidente rapporto di specialità» con l'art. 15, comma 1-*bis*, del TUIR, la disposizione non richiederebbe affatto l'accertamento della natura liberale delle erogazioni, consentendo piuttosto, a partire dall'anno di imposta 2007, la detrazione di qualunque versamento in denaro eseguito dai candidati e dagli eletti alle cariche pubbliche in conformità a previsioni regolamentari o statutarie deliberate dai partiti o movimenti politici beneficiari delle erogazioni medesime.

In conclusione, poiché la disposizione censurata si applica proprio ad elargizioni non aventi carattere liberale, il ricorso dovrebbe essere accolto, salvo che risulti fondata la questione di legittimità costituzionale: ciò che renderebbe evidente la rilevanza di quest'ultima.

In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente argomenta il contrasto della disposizione in esame con l'art. 67 Cost., secondo cui «[o]gni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato». Consentendo la detraibilità dall'imposta sui redditi delle erogazioni eseguite da candidati e da eletti alle cariche pubbliche, anche in assenza dello spirito di liberalità, essa sarebbe infatti «fonte di possibili condizionamenti dell'indipendenza del parlamentare nell'espletamento delle sue funzioni».

Ad introdurre nelle relazioni tra parlamentare e partito politico «fattori potenzialmente distorsivi in quanto estranei al rapporto rappresentativo», in violazione appunto dell'art. 67 Cost., sarebbe, in particolare, la creazione a carico del parlamentare «di debiti di natura giuridica nei confronti di un partito politico», con i corollari della responsabilità patrimoniale di natura personale e dell'assoggettabilità a possibili azioni esecutive.

2.- Il d.l. n. 149 del 2013, come convertito, che contiene la disposizione censurata, costituisce una tappa di rilievo nel percorso normativo che ha gradualmente condotto all'abolizione del finanziamento pubblico diretto dei partiti.

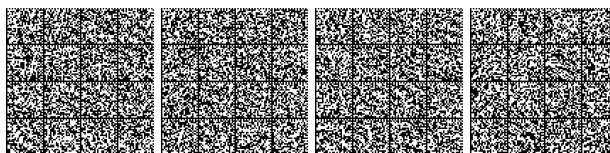
Il decreto-legge in parola segna infatti il passaggio ad un sistema di finanziamento esclusivamente privato, di cui vengono ridisegnati i contorni, con la previsione di una transizione progressiva dal precedente al nuovo ordinamento, basato soltanto su due meccanismi, peraltro già sperimentati in passato.

Viene ribadita, infatti, la possibilità di destinare a un partito politico una quota (oggi pari al due per mille) dell'IRPEF (art. 12), secondo quanto già originariamente previsto dalla legge 2 gennaio 1997, n. 2 (Norme per la regolamentazione della contribuzione volontaria ai movimenti o partiti politici).

Inoltre, ed è quel che più rileva in questa sede, l'art. 14, comma 5, del d.l. n. 149 del 2013, come convertito, abroga l'art. 15, comma 1-*bis*, del TUIR, «[a] decorrere dal 1° gennaio 2014», ma, dalla stessa data, l'art. 11 del medesimo decreto conferma il regime fiscale agevolato di cui può beneficiare il contribuente che effettui erogazioni liberali in denaro a partiti politici, purché questi ultimi rispettino alcuni requisiti, tra cui l'iscrizione in apposito registro (a sua volta subordinata a determinate condizioni).

È riconosciuta, infatti, la possibilità di detrarre, ai fini dell'imposta sul reddito, una somma pari al 26 per cento per importi compresi fra trenta e trentamila euro annui (art. 11, commi 1 e 2), purché l'elargizione sia effettuata con modalità di versamento, specificamente indicate (art. 11, comma 7), che ne garantiscano la tracciabilità.

In tale contesto trova dunque collocazione la disposizione censurata, ossia il comma 4-*bis* dell'art. 11, aggiunto al d.l. n. 149 del 2013 dalla legge di conversione.



Nella sua versione iniziale, il comma constava di un'unica proposizione, a tenore della quale «[a] partire dall'anno di imposta 2007 le erogazioni in denaro effettuate a favore di partiti politici, esclusivamente tramite bonifico bancario o postale e tracciabili secondo la vigente normativa antiriciclaggio, devono comunque considerarsi detraibili ai sensi dell'articolo 15, comma 1-*bis*, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917».

Come si ricava da alcuni indici testuali - quali la scomparsa dell'aggettivo «liberali» a qualificare le erogazioni in denaro di cui si tratta e l'impiego dell'avverbio «comunque» a specificare la detraibilità di esse - la disposizione intende ammettere all'agevolazione fiscale anche le erogazioni in denaro non caratterizzate dallo spirito di liberalità, da chiunque effettuate, purché nei modi previsti dalla disposizione del TUIR richiamata (ossia tramite i sistemi tracciabili da essa contemplati).

Indizio rivelatore della suddetta intentio legis, del resto, è la dichiarata portata retroattiva (in tal senso, già l'ordinanza di questa Corte n. 182 del 2019) dell'intervento legislativo («[a] partire dall'anno di imposta 2007»), il quale non avrebbe avuto alcuna utilità ove riferito a forme di contribuzione - appunto quelle sostenute dallo spirito di liberalità - già ammesse a detrazione sin dalla ricordata legge n. 2 del 1997, con previsione «rinnovata», a partire dal 1° gennaio 2014, dal comma 1 del medesimo art. 11 del d.l. n. 149 del 2013, come convertito.

Tale interpretazione costituisce il presupposto interpretativo dal quale correttamente muove il giudice *a quo* ed è confermata dalla modifica operata dall'art. 1, comma 141, della legge n. 190 del 2014.

Quest'ultimo intervento legislativo (la cui sopravvenienza ha indotto questa Corte a una pronuncia di restituzione degli atti a fronte di una questione di legittimità costituzionale simile, ma non identica, a quella ora in esame: ordinanza n. 182 del 2019) aggiunge alla disposizione in esame un secondo periodo, a norma del quale «[l]e medesime erogazioni continuano a considerarsi detraibili ai sensi del citato articolo 15, comma 1-*bis*, ovvero ai sensi del presente articolo, anche quando i relativi versamenti sono effettuati, anche in forma di donazione, dai candidati e dagli eletti alle cariche pubbliche in conformità a previsioni regolamentari o statutarie deliberate dai partiti o movimenti politici beneficiari delle erogazioni medesime».

L'oggetto della modifica è costituito dalle erogazioni in denaro - come detto, non liberali - effettuate a partire dall'anno di imposta 2007 («[l]e medesime erogazioni») di cui al primo periodo), ma da parte di candidati ed eletti alle cariche pubbliche: questi ultimi possono detrarre «anche» i versamenti effettuati «in forma di donazione», purché in conformità a previsioni regolamentari o statutarie del partito beneficiario.

In sostanza, la disposizione prende in considerazione elargizioni in denaro che, se pure effettuate «in forma di donazione» dal candidato o eletto, non corrispondono al modello legale tipico di tale contratto, perché carenti dello spirito di liberalità che deve caratterizzarlo. L'obiettivo è quello di estendere a tali erogazioni il beneficio della detraibilità, in quanto siano eseguite in conformità a previsioni regolamentari o statutarie del partito beneficiario.

Del resto, se si considera che, rispettivamente per il periodo dal 2007 al 2013 e per quello successivo al 1° gennaio 2014, le donazioni da chiunque effettuate erano già ammesse a detrazione in forza degli artt. 15, comma 1-*bis*, del TUIR e 11, commi 1 e 2, del d.l. n. 149 del 2013, come convertito, ne risulta confermata l'interpretazione accolta dal giudice rimettente, secondo cui la disposizione censurata si riferisce a versamenti operati senza spirito di liberalità, anche se, eventualmente, in esecuzione di negozi che della donazione presentano la sola forma esteriore.

In definitiva, il comma 4-*bis* dell'art. 11 del d.l. n. 149 del 2013, come convertito, introduce una disciplina retroattiva, dal 2007 e fino al 2013, a beneficio di chiunque abbia effettuato versamenti non liberali ai partiti e movimenti politici; al ricorrere di alcune condizioni la disciplina si estende, sempre retroattivamente, alle elargizioni operate da candidati o eletti, e continua a valere, per questi ultimi, anche per il periodo successivo (cioè dal 2014 in *poi*); per chiunque, invece, a partire dal 2014 la detraibilità riguarda, nuovamente, le sole erogazioni (realmente) liberali.

3.- Ciò posto, l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce l'inammissibilità della questione, poiché l'intervento richiesto a questa Corte sarebbe inidoneo a raggiungere il risultato auspicato dal giudice rimettente.

Secondo l'interveniente, in particolare, le censure del giudice *a quo* avrebbero ad oggetto non già, o non tanto, il trattamento fiscale delle elargizioni di cui si discute, bensì «la stessa prassi, utilizzata in passato da alcuni partiti politici, di finanziarsi stipulando contratti (di “donazione”)», analoghi a quello oggetto del giudizio principale.

Sarebbe questa «prassi» - a parere dell'Avvocatura - a determinare l'asserita tensione con la garanzia costituzionale del libero mandato parlamentare, per la «“forzata fedeltà”» che essa potrebbe ingenerare tra il parlamentare e il partito politico.

La disposizione oggetto del dubbio di legittimità costituzionale, invece, si limiterebbe a disciplinare «solo il trattamento fiscale» del negozio, sicché, quand'anche fosse eliminato il regime di detraibilità dei versamenti conseguenti, nulla impedirebbe di continuare ad operare le elargizioni di cui si tratta, reale causa della lesione dell'art. 67 Cost. prospettata dal rimettente.

L'eccezione non è fondata.



Non è di certo la detraibilità fiscale del versamento a orientare decisamente un aspirante membro del Parlamento alla stipula di un contratto con cui si obbliga a effettuare elargizioni in favore del partito che si accinge a candidarlo alle elezioni politiche, e il giudice rimettente si mostra ben consapevole di ciò. Nondimeno, sottolinea non irragionevolmente come il regime fiscale agevolato delle elargizioni possa favorire la stipula del negozio ad effetti obbligatori, ponendosi, quantomeno, come “concausa” dell’asserito condizionamento lesivo dell’art. 67 Cost.

Non è, del resto, manifesta l’esistenza di altre disposizioni di legge sulle quali avrebbero potuto indirizzarsi le specifiche censure del rimettente, mentre sicuramente la disposizione oggetto del presente giudizio conduce ad emersione, nell’ordinamento, le “prassi” cui allude l’Avvocatura generale.

Infine, risulta decisivo il carattere non implausibile della motivazione offerta, tanto sulla rilevanza, quanto sulla non manifesta infondatezza (con riferimento all’unico parametro evocato, l’art. 67 Cost.): tale motivazione supera il controllo “esterno” di ammissibilità demandato a questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 183, n. 181, n. 59, n. 32, n. 22 e n. 15 del 2021).

4.- Nel merito, la questione non è fondata.

4.1.- Come è noto, l’art. 67 Cost. spiega i propri effetti non solo sul rapporto fra elettori ed eletti, ma anche sulla relazione tra il singolo parlamentare e il partito e il gruppo parlamentare di appartenenza.

Come in tutti quelli di derivazione liberale, anche nel nostro ordinamento costituzionale - che pure, all’art. 49 Cost., sottolinea il ruolo essenziale dei partiti per la determinazione della politica nazionale - la garanzia del libero mandato non consente l’instaurazione, in capo ai singoli parlamentari, di vincoli - da qualunque fonte derivino: legislativa, statutaria, negoziale - idonei a incidere giuridicamente sullo status del parlamentare e sulle modalità di svolgimento del mandato elettivo.

Può certamente accadere (e di regola accade) che, in riferimento all’esercizio del mandato, vengano di fatto stipulati accordi, impartite istruzioni o fatti valere vincoli di fedeltà, generalmente disciplinati da regole di matrice privatistica, attinenti alla normazione interna agli stessi partiti o gruppi parlamentari di riferimento.

Tuttavia, proprio in forza di quanto disposto dall’art. 67 Cost., tali accordi, istruzioni e vincoli non sono assistiti da alcuna garanzia giuridica, poiché la loro osservanza è rimessa alla coscienza del singolo parlamentare.

Con la sentenza n. 14 del 1964 questa Corte ha già affermato che «[i]l divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito».

Il significato della disposizione costituzionale non risiede, perciò, nel vietare, o nel rendere giuridicamente sanzionabile, l’adesione spontanea del parlamentare alle direttive del suo partito o del suo gruppo. La funzione di garanzia dell’art. 67 Cost. si rivela, invece, nei casi in cui gli accordi tra parlamentare e partito pretendano di tradursi in vincoli con effetto diretto sullo status del parlamentare o sulla libertà di esercizio del mandato.

4.2.- Non ricorrono simili evenienze nel caso portato all’attenzione di questa Corte.

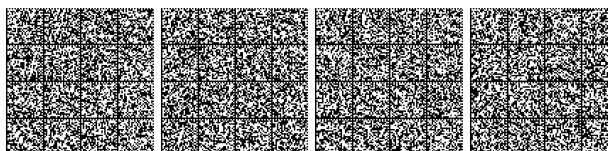
In disparte ogni valutazione - rimessa al giudice eventualmente investito dello scrutinio sulla pretesa creditoria - circa la validità dei contratti in concreto conclusi tra candidati e partiti all’ombra della detraibilità fiscale delle elargizioni effettuate dai primi ai secondi, il tenore dell’art. 11, comma 4-*bis*, del d.l. n. 149 del 2013, come convertito, non consente di evincere alcuna indebita incidenza sullo status del parlamentare, né alcun condizionamento sulle modalità di esercizio del mandato, in lesione del parametro costituzionale invocato.

Del resto, stando almeno alla descrizione che l’ordinanza di rimessione opera del negozio stipulato, l’obbligazione assunta dal parlamentare eletto prescinde dal comportamento (fedele o infedele) da questi tenuto rispetto alle istruzioni del partito di riferimento.

Frutto di una (in questa sede non esplicitamente censurata) discrezionalità legislativa in materia di agevolazioni fiscali (sentenze n. 177 e n. 153 del 2017, n. 111 del 2016, n. 279 del 2014 e n. 275 del 2005; con particolare riferimento al regime della deducibilità o detraibilità degli oneri, sentenze n. 285 del 2004, n. 143 e n. 134 del 1982; ordinanze n. 370 del 1999 e n. 52 del 1988), il contenuto direttamente ascrivibile alla disposizione in esame consiste unicamente in una scelta per la parificazione alle donazioni, ai fini della detraibilità, di erogazioni effettuate da candidati e da eletti in favore del partito di riferimento, allo scopo di incentivare le forme dirette di finanziamento della politica, in un contesto segnato dalla eliminazione di ogni contribuzione pubblica ad essa.

A stare a quanto effettivamente stabilito nella disposizione censurata, non si determinano perciò effetti di sorta, né sullo status del parlamentare, né sulle modalità di esercizio del mandato, che può e deve continuare ad essere svolto liberamente, in conformità o meno agli indirizzi del partito o gruppo di riferimento.

In definitiva, non convince la conclusione del rimettente, per il quale a violare il parametro evocato sarebbe la previsione legislativa della detraibilità delle elargizioni operate in esecuzione del contratto.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4-bis, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149 (Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore), convertito, con modificazioni, in legge 21 febbraio 2014, n. 13, e successivamente modificato dall'art. 1, comma 141, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», sollevata, in riferimento all'art. 67 della Costituzione, dalla Commissione tributaria di primo grado di Trento, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*Nicolò ZANON, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 29 ottobre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210207

N. 208

Sentenza 7 - 29 ottobre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Giudizio abbreviato - Imputato infermo di mente, riconosciuto incapace di intendere e di volere al momento del fatto, con perizia accertata in sede di incidente probatorio - Reato astrattamente punibile con la pena dell'ergastolo - Possibilità di chiedere di definire il processo con giudizio abbreviato - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio della ragionevole durata del processo - Non fondatezza della questione.

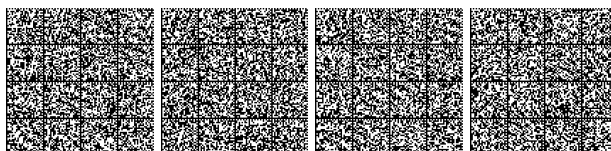
- Codice di procedura penale, art. 438, comma 1-bis, come introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera a), della legge 12 aprile 2019, n. 33.
- Costituzione, art. 111, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 438, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, come introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge 12 aprile 2019, n. 33 (Inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo), promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Rimini nel procedimento penale a carico di A. B., con ordinanza del 19 gennaio 2021, iscritta al n. 41 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 6 ottobre 2021 il Giudice relatore Francesco Viganò;
deliberato nella camera di consiglio del 7 ottobre 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 19 gennaio 2021, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Rimini ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 111, secondo comma, della Costituzione, dell'art. 438, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, come introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge 12 aprile 2019, n. 33 (Inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo), «laddove non prevede che l'imputato infermo di mente, riconosciuto incapace di intendere e di volere al momento del fatto, con perizia accertata in sede di incidente probatorio, possa chiedere di definire il processo con giudizio abbreviato nel caso di reato astrattamente punibile con la pena dell'ergastolo».

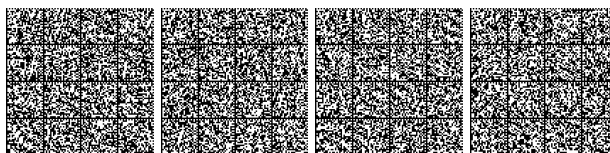
1.1.- Il giudice *a quo* deve pronunciarsi sulla richiesta - formulata in apertura dell'udienza preliminare dal difensore di A. B., imputato di omicidio aggravato ai sensi degli artt. 575 e 577, primo comma, numero 1), del codice penale - di essere giudicato con rito abbreviato.

Rilevato che il giudizio abbreviato non è ammesso per i delitti puniti in astratto con la pena dell'ergastolo, in forza della disposizione di cui all'art. 438, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., introdotta dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge n. 33 del 2019, ed evidenziato come una perizia assunta in incidente probatorio abbia già riconosciuto l'imputato nel giudizio *a quo* come totalmente incapace di intendere e di volere al momento della commissione del fatto e socialmente pericoloso, ancorché in grado di partecipare al processo, il rimettente sottopone al vaglio di questa Corte, su conforme richiesta del pubblico ministero, la questione se la disposizione in parola sia compatibile con l'art. 111, secondo comma, Cost. anche in casi come quello all'esame.

1.2.- Dopo aver ricostruito le complesse vicende normative che, a partire dall'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale nel 1989, hanno interessato la questione dell'ammissibilità del giudizio abbreviato per i reati puniti con la pena dell'ergastolo, e dopo aver dato conto della recente sentenza n. 260 del 2020 di questa Corte, con la quale la disciplina in questa sede censurata è stata ritenuta non in contrasto con una pluralità di parametri costituzionali, il rimettente ritiene tuttavia che tale disciplina sia incompatibile con l'art. 111, secondo comma, Cost. in relazione alla specifica situazione di un imputato già riconosciuto, con le garanzie del contraddittorio, incapace di intendere e di volere.

In tale ipotesi, infatti, ad avviso del rimettente sarebbe del tutto superflua la celebrazione di un «processo dibattimentale e collegiale, che nulla potrebbe aggiungere al materiale probatorio già esistente, e non potrebbe rafforzare in alcun modo i diritti della difesa»: nel caso di specie, l'incapacità di intendere e di volere dell'imputato sarebbe già stata «incontrovertibilmente accertata», con conseguente inutilità del dibattimento, la prova essendo già «cristallizzata» e «non modificabile». Ed invero, l'art. 431, comma 1, lettera *e*), cod. proc. pen. prevede l'inserimento nel fascicolo per il dibattimento dei verbali degli atti assunti nell'incidente probatorio, che saranno pertanto - unitamente alla stessa perizia - pienamente utilizzabili dalla corte d'assise per la decisione, in quanto assunti con tutte le garanzie del contraddittorio.

Né la celebrazione di un dibattimento innanzi alla corte d'assise potrebbe condurre, osserva il rimettente, ad un diverso esito sul piano sanzionatorio rispetto al giudizio abbreviato: in entrambi i casi, infatti, dovrà essere applicata soltanto una misura di sicurezza.



Conclude, pertanto, il giudice *a quo* che l'auspicata dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata «consentirebbe di definire il processo in tempi brevi senza inutile dispendio di preziose risorse organizzative, con l'applicazione, in via definitiva, di una misura di sicurezza e senza nessuna compressione del diritto di difesa».

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sollevata sia dichiarata inammissibile o, comunque, non fondata.

Osserva anzitutto l'interveniente che, contrariamente a quanto affermato dal giudice *a quo*, il difetto di imputabilità ritenuto da una perizia assunta in incidente probatorio non può ritenersi un dato processualmente accertato sino a che sia intervenuto un vaglio da parte di un giudice, il quale ben potrebbe discostarsi dalle conclusioni peritali, che non assurgono mai alla valenza di prova legale.

In ogni caso, i profili di asserita illegittimità costituzionale della disposizione censurata sarebbero stati già esaminati ed esclusi da questa Corte con la sentenza n. 320 (*recte*: 260) del 2020, anche riguardo al parametro ora invocato dell'art. 111 Cost. L'allungamento dei tempi processuali inevitabilmente connesso alla necessaria celebrazione di un dibattimento innanzi alla corte d'assise non potrebbe dirsi irragionevole nemmeno nei casi in cui l'esito decisivo sia scontato, dal momento che il dibattimento sarebbe la sola forma di giudizio nella quale possono estrinsecarsi i diritti riconosciuti alle vittime del reato dalla direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Rimini ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 111, secondo comma, della Costituzione, dell'art. 438, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, come introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge 12 aprile 2019, n. 33 (Inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo), «laddove non prevede che l'imputato infermo di mente, riconosciuto incapace di intendere e di volere al momento del fatto, con perizia accertata in sede di incidente probatorio, possa chiedere di definire il processo con giudizio abbreviato nel caso di reato astrattamente punibile con la pena dell'ergastolo».

2.- La questione è ammissibile, le eccezioni formulate dall'Avvocatura generale dello Stato attenendo, in realtà, ai profili di merito della decisione, come di seguito precisato.

3.- Essa, tuttavia, non è fondata.

3.1.- Anzitutto, occorre sottolineare che - come giustamente rilevato dalla difesa statale - le risultanze di una perizia assunta in incidente probatorio, relativa allo stato mentale dell'imputato al momento del fatto, attendono ancora di essere valutate dal giudice ai fini della decisione, e non assurgono certo al valore di prova "incontrovertibile" in giudizio, come assume invece il rimettente. Quale che sia il rito adottato - giudizio abbreviato o dibattimento -, le parti avranno infatti piena facoltà di porre in discussione le valutazioni peritali, eventualmente attraverso propri consulenti tecnici, e il giudice potrà sempre motivatamente discostarsi da quelle valutazioni, eventualmente previa nomina di un diverso perito. Così come sarà evidentemente possibile, per le parti, chiedere l'ammissione di prove e discutere su quelle acquisite in relazione a tutti gli altri elementi - positivi e negativi - del reato, a cominciare dalla sua effettiva commissione da parte dell'imputato.

La questione che questa Corte è chiamata a decidere è, piuttosto, se debba essere giudicata manifestamente irragionevole la scelta legislativa di imporre la celebrazione del rito ordinario di fronte a una corte di assise, anche laddove la prova dei fatti costitutivi del reato e delle circostanze che escludono la responsabilità dell'imputato - come, appunto, il vizio totale di mente - sia (non già incontrovertibile, *ma*) particolarmente agevole, sulla base delle risultanze di una perizia assunta mediante incidente probatorio.

3.2.- Il rimettente muove dall'assunto - reiterato nella recente sentenza di questa Corte n. 260 del 2020 (Considerato in diritto, punto 10.2.) - secondo cui «una violazione del principio della ragionevole durata del processo di cui all'art. 111, secondo comma, Cost. potrà essere ravvisata soltanto allorché l'effetto di dilatazione dei tempi processuali determinato da una specifica disciplina non sia sorretto da alcuna logica esigenza, e si riveli invece privo di qualsiasi legittima *ratio* giustificativa (*ex plurimis*, sentenze n. 12 del 2016, n. 159 del 2014, n. 63 e n. 56 del 2009)».

Il giudice *a quo* ritiene, per l'appunto, che in un caso come quello all'esame la regola della celebrazione di un dibattimento pubblico in corte d'assise non abbia alcuna ragione giustificativa, risolvendosi in un allungamento dei tempi processuali non funzionale ad alcuna esigenza della difesa dell'imputato nonché, dal punto di vista dell'intero ordinamento, in un «inutile dispendio di preziose risorse organizzative».



3.3.- La sentenza n. 260 del 2020 ha già affrontato, e risolto negativamente, la questione se la disposizione all'esame violi l'art. 111, secondo comma, Cost., confrontandosi specificamente con l'argomento dell'asserita inutilità di un dibattimento pubblico nell'ipotesi in cui i fatti siano di agevole accertamento, ad esempio per essere intervenuta la piena confessione dell'imputato.

L'ipotesi ora all'esame del giudice rimettente è parimenti caratterizzata da fatti agevolmente accertabili, sebbene il prevedibile esito del processo in questo caso sia l'assoluzione dell'imputato per vizio totale di mente, sulla base delle risultanze della perizia assunta in incidente probatorio. Ciò, ad avviso del rimettente, priverebbe di senso l'obbligo di celebrare il dibattimento anche sotto il profilo del quantum della sanzione, posto che all'imputato dovrebbe al più essere applicata una misura di sicurezza, la cui durata non dipende dalla tipologia del rito con il quale il processo sarà celebrato.

La sentenza n. 260 del 2020 (Considerato in diritto, punto 7.6.) ha peraltro già sottolineato come tra le finalità ispiratrici della legge n. 33 del 2019 non vi fosse solo quella (emersa nella proposta di legge C. 392 del 27 marzo 2018) di conseguire un generale inasprimento delle pene concretamente inflitte per reati punibili con l'ergastolo, ma anche quella (evidenziata nella parallela proposta di legge C. 460 del 3 aprile 2018, poi assorbita nella prima) che rispetto ai reati più gravi previsti dall'ordinamento sia celebrato un processo pubblico innanzi alla corte di assise e non a un giudice monocratico, «con le piene garanzie sia per l'imputato, sia per le vittime, di partecipare all'accertamento della verità».

Quest'ultima finalità non viene meno neppure a fronte di fatti di reato per i quali l'imputato non possa essere ritenuto personalmente responsabile - in particolare perché non imputabile -, ma rispetto ai quali l'ordinamento può comunque avere interesse a svolgere un processo pubblico avanti a una corte a composizione mista, con «partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia» (art. 102, terzo comma, Cost.).

Il perseguimento di tale finalità rientra nel novero delle scelte discrezionali del legislatore, rispetto alle quali non è consentito a questa Corte sovrapporre la propria autonoma valutazione.

Si deve pertanto ribadire, in questa sede, come «non possa qualificarsi in termini di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà la scelta legislativa - magari discutibile sotto vari profili, e certo foriera di aggravii processuali - di prevedere comunque la celebrazione di un pubblico dibattimento, nel quale trova piena garanzia il "diritto di difendersi provando", per accertare il fatto e ascrivere le relative responsabilità» (sentenza n. 260 del 2021, Considerato in diritto, punto 7.6.), restando ferma la possibilità per la corte d'assise di celebrare e concludere il dibattimento in modo spedito, sulla base dell'eventuale consenso dell'imputato all'acquisizione degli atti di indagine al fascicolo del dibattimento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 438, comma 1-bis, del codice di procedura penale, come introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera a), della legge 12 aprile 2019, n. 33 (Inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo), sollevata, in riferimento all'art. 111, secondo comma, della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Rimini con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

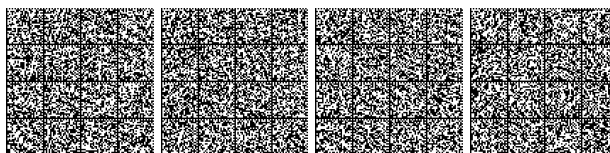
Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 29 ottobre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 57

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 ottobre 2021
(del Presidente del Consiglio dei ministri).

Energia - Concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Norme della Regione Basilicata - Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione - Requisiti di capacità organizzativa e tecnica - Attestazione dell'operatore economico partecipante, per i rinnovi, di uno specifico requisito di gestione - Previsione che con le disposizioni regolamentari possono essere individuati incrementi di tale requisito.

Energia - Concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Norme della Regione Basilicata - Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione - Previsione che l'Amministrazione regionale può stabilire ulteriori requisiti di capacità tecnica, organizzativa e finanziaria - Predeterminazione dei requisiti demandata a un successivo atto regolamentare.

Energia - Concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Norme della Regione Basilicata - Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione - Criteri e modalità di valutazione delle proposte progettuali - Previsione che la Giunta regionale stabilisce nelle disposizioni regolamentari i criteri oggettivi di valutazione delle proposte progettuali e i criteri di aggiudicazione.

Energia - Concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Norme della Regione Basilicata - Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione - Previsione che il bando di gara può disporre specifici obblighi e limitazioni gestionali.

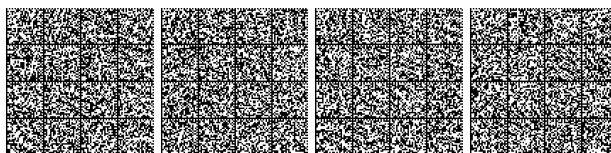
Energia - Concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Norme della Regione Basilicata - Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione - Miglioramenti energetici per il rinnovo delle concessioni in esercizio - Indicazione dei miglioramenti minimi, di potenza di generazione e di producibilità da raggiungere nel complesso delle opere di derivazione, adduzione, regolazione e condotta dell'acqua e degli impianti di generazione, trasformazione e connessione elettrica - Previsione che l'assegnazione tiene conto, in particolare, degli aspetti ivi elencati.

Energia - Concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Norme della Regione Basilicata - Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione - Previsione che demanda all'amministrazione regionale il compito di definire gli obiettivi minimi da conseguire ai fini del miglioramento e risanamento ambientale, con particolare riferimento agli aspetti ivi indicati.

Energia - Concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Norme della Regione Basilicata - Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione - Previsione che attribuisce all'amministrazione regionale la competenza a definire le misure di compensazione ambientale e territoriale, prima della assegnazione, con particolare riferimento agli aspetti ivi elencati.

Energia - Canone di concessione di derivazioni per uso idroelettrico - Norme della Regione Basilicata - Corresponsione per l'utilizzo della forza motrice conseguibile con le acque e con beni costituenti la grande derivazione idroelettrica - Prevista articolazione in una componente variabile e in una fissa - Attribuzione alla Giunta regionale del compito di definire, tra l'altro, i criteri di determinazione del canone dovuto dall'assegnatario per l'utilizzo delle opere bagnate.

– Legge della Regione Basilicata 26 luglio 2021, n. 29 (“Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche in Basilicata e determinazione del canone in attuazione dell'articolo 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della Direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica) e ss.mm.ii.”), artt. 12, commi 2 e 3; 13, comma 1; 15, comma 2; 18; 19; 20; 21 e 24, comma 2.



Ricorso *ex art.* 127 della costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, (C.F. 80188230587) rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato (C.F. 80224030587) ags_m2@mailcert.avvocaturastato.it; fax 06/96514000 presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12.

Contro la Regione Basilicata, (C.F. 80002950766) in persona del Presidente della giunta *pro tempore* per la declaratoria di incostituzionalità degli artt. 12, commi 2 e 3, 13 comma 1, 15 comma 2, 18, 19, 20, 21 e 24 comma 2 della legge della Regione Basilicata 26 luglio 2021, n. 29, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della regione n. 64 del 1° agosto 2021, avente ad oggetto «Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche in Basilicata e determinazione del canone in attuazione dell'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (attuazione della Direttiva 96/92/CE recante norma comuni per il mercato interno dell'energia elettrica) e successive modificazioni ed integrazioni» in relazione all'art. 117, comma 3, Cost.

La legge della Regione Basilicata n. 29/2021, reca la disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche in Basilicata, nonché della determinazione del canone, in attuazione dell'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica) e successive modificazioni ed integrazioni.

La disciplina regionale appare quindi diretta a regolare i processi autorizzatori riguardanti le concessioni di grandi derivazioni idroelettriche in apparente rispetto del riparto di competenze legislative fissato dell'art. 117, III comma Cost. che, come noto, assegna allo Stato il compito dell'elaborazione dei principi fondamentali regolanti la materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (C. Cost. 155 del 21 luglio 2020).

La conformità al dettato costituzionale risulta tuttavia meramente apparente ove si consideri anzitutto che numerose disposizioni della legge che s'impugna con il presente atto risultano violare il principio di legalità, in quanto rinviano la disciplina di aspetti essenziali a determinazioni di futura dozione di rango inferiore alla legge ordinaria regionale, quali i regolamenti e le delibere di Giunta o i bandi di gara, senza tuttavia indicare i criteri guida a cui si dovrà attenere la regione nell'esercizio del potere regolamentare.

Le norme regionali, che saranno di seguito meglio specificate, appaiono dunque tutte caratterizzate dal medesimo vizio della violazione dell'art. 117, comma 3 Cost., siccome adottate in contrasto con i principi fondamentali posti dal legislatore statale in una materia di legislazione concorrente quale quella della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, non essendo stato rispettato il principio della riserva di legge regionale prevista nell'art. 12, comma 1-ter del decreto legislativo n. 79 del 1999, che si qualifica come norma interposta.

1) Art. 12, comma 2, legge regionale n. 29/21 — Violazione dell'art. 12, comma 1-ter, lettera e), numero 1), del decreto legislativo n. 79/1999 e dell'art. 117, III comma Cost.

Il vizio fin qui prospettato riguarda anzitutto la norma contenuta nell'art. 12, comma 2, della legge regionale 29/21 laddove si prevede che per i rinnovi, l'operatore economico partecipante deve attestare di aver gestito, impianti idroelettrici aventi una potenza nominale media pari ad almeno 3.000 *kilowatt* per un periodo di almeno cinque anni.

L'ultimo periodo del comma 2 citato prevede ulteriormente che «Con le disposizioni regolamentari di cui all'art. 31, possono essere individuati incrementi di tale requisito, in ragione della complessità e della dimensione degli impianti da gestire per ogni concessione in assegnazione.»

Tale ultima previsione si pone però in contrasto con l'art. 12, comma 1-ter, lettera e), numero 1), del decreto legislativo n. 79/1999, il quale, prevede che, «nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e degli accordi internazionali, nonché dei principi fondamentali dell'ordinamento statale e delle disposizioni di cui al presente art., le regioni disciplinano con legge, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente disposizione e comunque non oltre il 31 marzo 2020, le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico» (enfasi aggiunta).

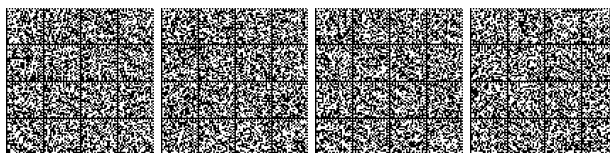
Tra gli ambiti assegnati alla riserva di legge regionale rientra anche, ai fini della «dimostrazione di adeguata capacità organizzativa e tecnica, l'attestazione di avvenuta gestione, per un periodo di almeno cinque anni, di impianti idroelettrici aventi una potenza nominale media pari ad almeno 3 MW».

È opportuno evidenziare a questo proposito che il richiamato requisito «professionale» trova applicazione in via generale e che, conseguentemente, deve applicarsi anche ai rinnovi delle concessioni, che rappresentano una species rispetto al genus disciplinato dalla richiamata norma interposta.

2) Art. 12, comma 3, della legge regionale 29/21 — Violazione dell'art. 12, comma 1-ter, lettera e), numero 1), del decreto legislativo n. 79/1999 e dell'art. 117, III comma Cost.

Anche con riferimento all'art. 12, comma 3, della legge regionale n. 29/21 possono formularsi analoghe considerazioni e ricorre dunque il vizio sopra prospettato di violazione dell'art. 117, III comma Cost.

Più in particolare la disposizione citata prevede che: «Fermi restando i requisiti minimi di cui ai commi precedenti, l'Amministrazione regionale, nel rispetto di quanto stabilito dall'art. 83 del decreto legislativo n. 50/2016, può stabilire ulteriori requisiti di capacità tecnica, organizzativa e finanziaria». La predeterminazione di requisiti di ammissione degli operatori economici alle gare per l'assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche, viene



demandata, per effetto della sua lettura in combinato disposto con l'art. 15, comma 2, della medesima legge regionale impugnata, ad un successivo atto regolamentare, unitamente agli elementi essenziali del bando, ed ai criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte.

Anche nel caso in esame il legislatore regionale ha rinviato quindi all'esercizio della discrezionalità amministrativa dell'amministrazione concedente la definizione della regola, in un ambito precettivo che è però coperto da riserva di legge regionale.

3) Art. 13, comma 1, legge regionale n. 29/21 — Violazione dell'art. 12, comma 1-ter decreto legislativo n. 79/1999 che nelle lett. c) ed e) e dell'art. 117, III comma Cost.

L'art. 13, comma 1, della legge regionale impugnata prevede che la Giunta regionale deve stabilire «i criteri oggettivi di valutazione delle proposte progettuali e i criteri di aggiudicazione, sulla base dei criteri minimi individuati dallo stesso art. 13 della legge regionale.»

Così disponendo, la norma regionale viola l'art. 117, III comma Cost. ed i principi fissati dall'art. 12, comma 1-ter decreto legislativo n. 79/1999 che nelle lett. c) ed e) individua solo nella legge regionale la fonte normativa a cui spetta tra l'altro la definizione dei «criteri di ammissione e di assegnazione» e dei «criteri di valutazione delle proposte progettuali».

La norma regionale, della cui legittimità si controverte nel presente giudizio, assegna invece la definizione dei suddetti criteri al regolamento di Giunta di cui all'art. 31, legge regionale n. 29/2021, limitandosi ad elencare i criteri di cui tenere conto, ma rinviando comunque la definizione del loro contenuto al suddetto regolamento.

È tuttavia evidente che per effetto di questa impostazione viene sottratta al legislatore regionale la potestà che la legge dello Stato gli ha univocamente attribuito.

4) Art. 18, legge regionale 29/21 — Violazione dall'art. 12 comma 1-ter, lett.g) del decreto legislativo n. 79/1999 e dell'art. 117, III comma Cost.

La norma contenuta nell'art. 18 della legge regionale impugnata prescrive che: «La procedura di assegnazione delle concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico può prevedere, nel bando, specifici obblighi e limitazioni gestionali ai quali sono soggetti i progetti di utilizzo delle opere e delle acque, con particolare riguardo:

a) alla tutela della sicurezza delle persone e del territorio, anche con riferimento alle esigenze di laminazione delle piene, nonché alla sicurezza degli sbarramenti a servizio della derivazione d'acqua;

b) alla previsione dell'utilizzo delle acque invase per usi diversi, per sostenere le portate dei corsi d'acqua e i livelli dei laghi ai fini ambientali e agricoli, ovvero per ridurre gli effetti delle variazioni di portata o per fronteggiare situazioni di crisi idrica fermo restando quanto previsto all'art. 167, comma 1, del decreto legislativo n. 152/2006;

c) agli obblighi riguardanti la cessione di acque, in presenza di situazioni straordinarie, quali la prevenzione di calamità e degli incendi ovvero necessità di protezione civile;

d) al recupero o al mantenimento della capacità utile di invaso, anche attraverso una adeguata gestione dei sedimenti;

e) al miglioramento delle modalità gestionali, con particolare riguardo alla modulazione dei rilasci, al fine di ridurre gli effetti delle variazioni di portata e garantire adeguati deflussi ecologici;

f) al rispetto del foglio condizioni per l'esercizio e la manutenzione delle opere oggetto di concessione;

g) al rispetto della legislazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro e in particolare delle norme di cui al decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 (Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro). » (enfasi aggiunta).

La formulazione letterale della disposizione richiamata sembra doversi interpretare nel senso che il bando di gara possa prevedere specifici obblighi e limitazioni gestionali, subordinatamente ai quali saranno ritenuti ammissibili i progetti di sfruttamento e utilizzo delle opere e delle acque, con particolare riguardo ad alcuni elementi indicati espressamente.

Si attribuisce quindi ancora una volta al livello amministrativo la facoltà di pervenire alla puntuale definizione di un precetto normativa quando la stessa dovrebbe appartenere solo a tale fonte normativa.

Appare dunque evidente anche in questo caso la violazione dell'art. 117, comma 3 Cost e del principio della riserva di legge regionale imposto dall'art. 12 comma 1-ter, lett. e) del decreto legislativo n. 79/1999.

5) Art. 19 legge regionale n. 29/21 — Violazione dall'art. 12 comma 1-ter, lett. h) del decreto legislativo n. 79/1999 e dell'art. 117, III comma Cost.

L'art. 19 della legge regionale impugnata indica in modo sommario i miglioramenti energetici, di potenza di generazione e di producibilità da raggiungere nel complesso delle opere di derivazione, adduzione, regolazione e condotta dell'acqua e degli impianti di generazione, trasformazione e connessione elettrica, secondo quanto previsto all'art. 12, comma 1-ter, lettera h), del decreto legislativo n. 79/1999.

Il secondo comma della disposizione in esame prevede che «L'assegnazione della concessione tiene conto, in particolare, dei seguenti aspetti:



a) incremento della producibilità o della potenza di generazione, attraverso interventi di efficientamento o sviluppo del complesso degli impianti di generazione, trasformazione e connessione elettrica ovvero integrazione con altre fonti energetiche rinnovabili;

b) incremento della potenza nominale, anche mediante interventi di sviluppo ed efficientamento dell'utilizzo della risorsa idrica impiegata nel complesso delle opere a servizio dell'impianto;

c) incremento della capacità di regolazione e modulazione della produzione degli impianti;

d) possibilità di dotare le infrastrutture di accumulo idrico per favorire l'integrazione delle stesse energie rinnovabili nel mercato dell'energia e nel rispetto di quanto previsto dal codice di trasmissione, dispacciamento, sviluppo e sicurezza della rete elettrica di cui all'art. 1, comma 4, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 maggio 2004 (Criteri, modalità e condizioni per l'unificazione della proprietà e della gestione della rete elettrica nazionale di trasmissione), pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 115 del 18 maggio 2004, e dai suoi aggiornamenti.» (enfasi aggiunta)

Nell'articolo in commento l'espressione «tiene conto, in particolare, dei seguenti aspetti» lascia spazio ad una successiva determinazione di ulteriori criteri da parte dell'organo amministrativo in ambiti non definiti dalla legge regionale.

Detta disposizione appare perciò viziata dalla violazione dell'art. 117, III comma Cost. in quanto contraria ai principi fondamentali fissati dall'art. 12, comma 1-ter del decreto legislativo n. 79 del 1999, alla lett. h), laddove si stabilisce che, nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e degli accordi internazionali, nonché dei principi fondamentali dell'ordinamento statale e delle disposizioni di cui al medesimo articolo, le regioni (e le province autonome) sono tenute a disciplinare con legge, le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, stabilendo il perimetro entro il quale è demandato al legislatore regionale il compito di emanare tali disposizioni di rango legislativo.

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

L'art. 19, assegnando all'amministrazione la regolazione in concreto degli ambiti sopra richiamati, finisce per vulnerare i valori ed i principi predetti rimanendo gli stessi esposti al rischio, sia pure teorico, del cattivo esercizio della discrezionalità amministrativa.

6) Art. 20 legge regionale n. 29/21 — Violazione dall'art. 12 comma 1-ter, lett. i) del decreto legislativo n. 79/1999 e dell'art. 117, III comma Cost.

L'art. 20 della legge regionale impugnata demanda all'amministrazione regionale il compito di definire gli obiettivi minimi da conseguire ai fini del miglioramento e risanamento ambientale «con particolare riferimento ai seguenti aspetti:

a) il mantenimento della continuità fluviale ed il livello dei laghi;

b) le modalità di rilascio delle portate nei corpi idrici a valle delle opere di captazione e derivazione d'acqua, in relazione agli effetti sulle biocenosi fluviali di valle, ferma restando l'applicazione del deflusso ecologico, come stabilito dalla disciplina vigente in materia;

c) la mitigazione delle alterazioni morfologiche e fisiche degli alvei, delle sponde e delle zone ripariali, comprese le modifiche delle dinamiche di sedimentazione ed erosione dei corsi d'acqua a monte e a valle;

d) la tutela dell'ecosistema, della natura e della biodiversità;

e) la valutazione dei potenziali effetti cumulativi, che tenga conto di tutte le centrali idroelettriche e delle opere e manufatti ad esse connessi presenti nel bacino idrografico;

f) il conseguimento dell'equilibrio tra i seguenti elementi: il raggiungimento del buono stato dei corpi idrici le richieste per gli utilizzi idrici, la diminuzione di disponibilità di risorse idriche;

g) l'ottimizzazione delle funzioni di contenimento e regolazione delle piene svolte dagli invasi.» (enfasi aggiunta).

Nell'articolo in commento l'espressione «con particolare riferimento ai seguenti aspetti» lascia spazio ad una successiva determinazione di ulteriori criteri da parte dell'organo amministrativo in ambiti non definiti dalla legge regionale.

Detta disposizione appare perciò viziata dalla violazione dell'art. 117, III comma Cost. in quanto contraria ai principi fondamentali fissati dall'art. 12, comma 1-ter del decreto legislativo n. 79 del 1999, alla lett. i), laddove si stabilisce che, nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e degli accordi internazionali, nonché dei principi fondamentali dell'ordinamento statale e delle disposizioni di cui al medesimo articolo, le regioni (e le province autonome) sono tenute a disciplinare con legge, le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, stabilendo il perimetro entro il quale è demandato al legislatore regionale il compito di emanare tali disposizioni di rango legislativo.



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

L'art. 20, assegnando all'amministrazione la regolazione in concreto degli ambiti sopra richiamati, finisce per vulnerare i valori ed i principi predetti rimanendo gli stessi esposti al rischio, sia pure teorico, del cattivo esercizio della discrezionalità amministrativa.

7) Art. 21 legge regionale n. 29/21 — Violazione dell'art. 12, comma 1-ter del decreto legislativo n. 79 del 1999, alle lett. l) e dell'art. 117, III comma Cost.

Anche l'art. 21 della legge regionale impugnata attribuisce alla competenza dell'amministrazione regionale, prima della procedura di assegnazione della concessione e sentiti i Comuni interessati, circa la definizione delle misure di compensazione ambientale e territoriale, «con particolare riferimento:

a) al ripristino ambientale, tramite interventi a favore dell'ecosistema del bacino idrografico interessato, nonché alla tutela dell'ambiente e dei siti naturali;

b) al riassetto territoriale e viabilistico, nonché al paesaggio;

c) al risparmio e all'efficienza energetica;

d) alla conservazione delle specie e dei tipi di *habitat* nella regione biogeografica interessata;

e) al finanziamento, alla co-progettazione e alla co-realizzazione delle manutenzioni territoriali diffuse per mitigare gli effetti del cambiamento climatico.» (enfasi aggiunta).

Nell'articolo in commento anche in questo caso l'espressione «con particolare riferimento» lascia spazio ad una successiva determinazione di ulteriori criteri da parte dell'organo amministrativo in ambiti non definiti dalla legge regionale.

Detta disposizione appare perciò viziata dalla violazione dell'art. 117, comma 3 Cost. in quanto contraria ai principi fondamentali fissati dall'art. 12, comma 1-ter del decreto legislativo n. 79 del 1999, alla lett. l), laddove si stabilisce che, nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e degli accordi internazionali, nonché dei principi fondamentali dell'ordinamento statale e delle disposizioni di cui al medesimo articolo, le regioni (e le province autonome) sono tenute a disciplinare con legge, le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, stabilendo il perimetro entro il quale è demandato al legislatore regionale il compito di emanare tali disposizioni di rango legislativo.

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

L'art. 21, assegnando all'amministrazione la regolazione in concreto degli ambiti sopra richiamati, finisce per vulnerare i valori ed i principi predetti rimanendo gli stessi esposti al rischio, sia pure teorico, del cattivo esercizio della discrezionalità amministrativa.

8) Art. 24 legge regionale n. 29/21 — Violazione dall'art. 12 comma 1-ter, lett. e) del decreto legislativo n. 79/1999 e dell'art. 117, III comma Cost.

L'art. 24, della legge regionale impugnata disciplina infine la determinazione del canone per l'utilizzo della forza motrice conseguibile con le acque e con i beni costituenti la grande derivazione idroelettrica articolandolo in una componente fissa e in una componente variabile.

Il comma 2 della disposizione in esame prevede che: «La componente fissa è quantificata, in coerenza con l'art. 12, comma 1-septies, del decreto legislativo n. 79/1999, in un importo non inferiore a 35 euro per ogni *chilowatt* di potenza nominale media annua di concessione. Tale componente è aggiornata dall'amministrazione regionale, entro il 31 marzo di ogni anno, in ragione di variazioni non inferiori al 5 per cento dell'indice ISTAT relativo al prezzo industriale per la produzione, il trasporto e la distribuzione dell'energia elettrica. La variazione è calcolata rispetto al valore del canone riferito all'anno in cui è stato applicato l'ultimo aggiornamento della componente fissa del canone.»

Detto precetto deve essere letto in combinato disposto con l'art. 31 comma 1, lett. f) che attribuisce alla Giunta regionale il compito di definire tra l'altro «i criteri per la determinazione del canone minimo dovuto dall'assegnatario per l'utilizzo delle opere bagnate di cui all'art. 5 comma 1 e del prezzo dovuto dall'assegnatario, per l'utilizzo delle opere asciutte di cui all'art. 5, comma 5».

Con particolare riguardo alla componente fissa, la previsione di un importo minimo non espressamente definito, se non relativamente al suo ammontare massimo pari a 35 euro per ogni *chilowatt*, associata poi al rinvio ad un apposito atto regolamentare la sua determinazione in concreto, non consente di verificare se le misure che poi saranno concretamente varate saranno o meno coerenti con le esigenze di economicità della produzione idroelettrica e di promozione delle energie rinnovabili.



L'attuale formulazione della norma regionale impedisce dunque la verifica del corretto esercizio della competenza legislativa assegnata alle regioni in subiecta materia, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., che impone di determinare i canoni idroelettrici nel rispetto principi fondamentali della onerosità della concessione e della proporzionalità del canone alla entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all'utilità economica che il concessionario ne ricava (C. Cost. sentenza n. 119 del 2019; 155 del 21 luglio 2020).

P. Q. M.

Voglia codesta Ecc.ma Corte dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 12, commi 2 e 3, 13 comma 1, 15 comma 2, 18, 19, 20, 21 e 24 comma 2 della legge della Regione Basilicata 26 luglio 2021, n. 29, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della regione n. 64 del 1° agosto 2021, avente ad oggetto «Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche in Basilicata e determinazione del canone in attuazione dell'articolo 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (attuazione della Direttiva 96/92/CE recante norma comuni per il mercato interno dell'energia elettrica) e successive modificazioni ed integrazioni.» in relazione all'art. 117, comma 3 Cost..

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

- 1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 23 settembre 2021;*
- 2. copia della legge regionale impugnata.*

Con ogni salvezza.

Roma 29 settembre 2021

L'Avvocato dello Stato: AIELLO

21C00248

N. 58

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 ottobre 2021
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Straniero - Immigrazione - Norme della Regione Siciliana - Norme per l'accoglienza e l'inclusione - Analisi e monitoraggio del fenomeno migratorio - Formazione e aggiornamento degli operatori che svolgono servizi specifici in materia di accoglienza e inclusione.

Straniero - Immigrazione - Norme della Regione Siciliana - Piano triennale per l'accoglienza e l'inclusione - Definizione degli indirizzi e delle linee strategiche.

Straniero - Immigrazione - Norme della Regione Siciliana - Norme per l'accoglienza e l'inclusione - Programma annuale - Definizione delle azioni di settore, delle modalità di attuazione delle stesse e individuazione delle priorità e delle risorse finanziarie disponibili - Promozione, da parte della Regione, dell'attività dei Comuni riguardo, tra l'altro, gli interventi di assistenza e di prima accoglienza per coloro che versano in condizioni di vulnerabilità.

Straniero - Immigrazione - Norme della Regione Siciliana - Norme per l'accoglienza e l'inclusione - Assistenza socio-sanitaria - Promozione, da parte dell'assessore regionale per la salute, dell'adozione di strumenti per il monitoraggio della situazione sanitaria e degli interventi attuati dagli enti competenti.

Straniero - Immigrazione - Norme della Regione Siciliana - Istituzione dell'elenco regionale dei mediatori culturali - Previsione che l'assessore regionale per la famiglia, le politiche sociali e il lavoro disciplina con decreto i requisiti e le modalità per l'inserimento nell'elenco.

– Legge della Regione Siciliana 29 luglio 2021, n. 20 (Legge regionale per l'accoglienza e l'inclusione. Modifiche di norme), artt. 3, comma 2, lettere *c*) e *d*), 6, 7, comma 2, lettera *d*), 13, 14, comma 3.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, nei cui ufficio domicilia in Roma - via dei Portoghesi n. 12.

Contro la Regione siciliana, in persona del Presidente della giunta regionale in carica per l'impugnazione della legge regionale 29 luglio 2021, n. 20 della Regione siciliana, recante «Legge regionale per l'accoglienza e l'inclusione. Modifiche di norme», con riferimento all'art. 3, comma 2, lettere *c*) e *d*), all'art. 6, all'art. 7, comma 2, lettera *d*), e all'art. 14, comma 3, in quanto tali disposizioni eccedono dalle competenze attribuite alla Regione siciliana dagli articoli 14 e 17 dello



statuto speciale (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2), e violano l'art. 117, secondo comma, della Costituzione, il quale attribuisce (lettera a) alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, tra l'altro, la materia del «diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini non appartenenti all'Unione europea» e (lettera b), la materia dell'«immigrazione»; e con riferimento all'art. 13, in quanto tale disposizione viola i principi generali della legislazione statale in materia di «professioni», ai sensi dell'art. 117, comma 3 della Costituzione.

1. La legge regionale 29 luglio 2021, n. 20 della Regione siciliana detta disposizioni in materia di accoglienza e inclusione sociale che, nell'asserito «esercizio delle proprie competenze», si riferiscono ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea — ivi compresi i richiedenti e i titolari di protezione internazionale, nonché i beneficiari di protezione complementare — e agli apolidi dimoranti nel territorio della regione.

2. L'art. 3 di detta legge («funzioni della regione») dispone che la regione, nell'ambito delle proprie competenze, contribuisce alla programmazione e alla gestione delle politiche di accoglienza, al fine di favorire l'inclusione sociale, culturale e civile dei destinatari della stessa legge, prevedendo in particolare, al comma 2, per dette finalità, che la regione:

«c) valuta l'efficacia e l'efficienza degli interventi attuati sul territorio regionale, garantendo sul medesimo territorio regionale omogeneità e pari opportunità di accesso alle diverse prestazioni ed effettuando l'analisi ed il monitoraggio del fenomeno migratorio, al fine di evitare episodi e situazioni di discriminazione, anche avvalendosi del Centro regionale di coordinamento per la prevenzione ed il contrasto delle discriminazioni;

d) promuove la formazione e l'aggiornamento degli operatori della pubblica amministrazione e delle associazioni ed enti che svolgono servizi specifici in materia di accoglienza ed inclusione».

3. L'art. 6 («Piano triennale per l'accoglienza e l'inclusione») prevede che la regione si dota di un Piano per l'accoglienza e l'inclusione, con validità triennale, con il quale sono definiti gli indirizzi e le linee strategiche relativi agli interventi idonei a favorire l'accoglienza e l'inclusione dei destinatari della legge.

4. L'art. 7 («Programma annuale») dispone che «sulla base degli indirizzi contenuti nel Piano triennale, su proposta dell'assessore regionale per la famiglia, le politiche sociali ed il lavoro, elaborata con le procedure di cui al comma 3 dell'art. 6, la giunta regionale approva il programma annuale, il quale definisce le azioni di settore, stabilisce le modalità di attuazione delle stesse ed individua le priorità e le risorse finanziarie disponibili» (comma 1). Il comma 2 dispone che la regione, attraverso il programma annuale, promuove l'azione dei comuni che, anche in forma associata, favoriscono l'esercizio dei diritti dei destinatari della presente legge, la loro partecipazione alla vita pubblica e, in particolare, attivano una serie di servizi, successivamente elencati, al fine di garantire certezza e uniformità degli interventi su tutto il territorio regionale. Tra questi servizi, la lettera d) del comma 2 individua, in particolare, gli «interventi di assistenza e di prima accoglienza per coloro che versano in condizioni di vulnerabilità».

5. L'art. 13 («Elenco regionale dei mediatori culturali») istituisce presso l'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro l'elenco regionale dei mediatori culturali, l'iscrizione nel quale è subordinata al possesso di adeguata professionalità in materia di mediazione culturale attestata a seguito del conseguimento di una formazione specifica o di comprovate esperienze lavorative. L'art. 13, comma 3 prevede che «l'assessore regionale per la famiglia, le politiche sociali e il lavoro e disciplina con decreto i requisiti e le modalità per l'inserimento nell'elenco».

6. L'art. 14 («Assistenza socio-sanitaria»), al comma 3, lettera a), prevede che «l'assessore regionale per la salute promuove: a) l'adozione di strumenti per il riconoscimento e la valutazione dei bisogni di salute specifici delle persone di cui al comma 1, per il monitoraggio della situazione sanitaria e degli interventi attuati dagli enti competenti, anche al fine di promuovere la diffusione delle migliori pratiche».

A) Violazione dell'art. 117, comma 2, lettere a) e b) della Costituzione.

7. Si premette, in linea generale, che, secondo la giurisprudenza di codesta Corte costituzionale (cfr., *ex multis*, sentenza 12 aprile 2010, n. 134), interventi legislativi delle regioni con riguardo al fenomeno dell'immigrazione sono possibili, nei limiti di quanto previsto dall'art. 1, comma 4, del decreto legislativo n. 286/1998, recante il «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione giuridica dello straniero», secondo cui «nelle materie di competenza legislativa delle regioni, le disposizioni del presente testo unico costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione».

8. La potestà legislativa regionale non può riguardare profili fondamentali di disciplina della materia dell'immigrazione (quali, ad esempio, le politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale) né quella del diritto di asilo e della condizione giuridica dei cittadini degli Stati non appartenenti all'Unione europea, rimessi alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ma «altri ambiti, rientranti nelle competenze regionali, come il diritto allo studio o all'assistenza sociale, attribuiti alla competenza concorrente e residuale delle regioni (sentenze n. 50 del 2008 e n. 156 del 2006), ovvero l'assistenza in genere e quella sanitaria in particolare, peraltro secondo modalità (in necessario previo accordo con le prefetture) tali da impedire comunque indebite intrusioni» (sentenza n. 300 del 2005). Secondo l'art. 1, comma 4, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, le disposizioni del citato testo unico «hanno il valore di norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica».



9. Tanto premesso, la legge regionale in epigrafe appare illegittima, in relazione all'art. 117, comma 2, lettere a) e b) della Costituzione, con riferimento alle seguenti disposizioni, eccedendo queste dalle competenze attribuite alla Regione siciliana dagli articoli 14 e 17 dello statuto speciale (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2).

I. In relazione all'art. 3, comma 2, lettere c) e d): violazione dell'art. 117, comma 2, lettere a) e b) e degli articoli 10 e 20 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (norme interposte).

10. L'art. 3 dispone che la regione, nell'ambito delle proprie competenze, contribuisce alla programmazione e alla gestione delle politiche di accoglienza, al fine di favorire l'inclusione sociale, culturale e civile dei destinatari della legge regionale.

11. Al comma 2, la lettera c), l'art. 3 prevede che la regione «valuta l'efficacia e l'efficienza degli interventi attuati sul territorio regionale ... effettuando l'analisi e il monitoraggio del fenomeno migratorio ...».

12. Al riguardo si osserva che le valutazioni sull'efficacia ed efficienza degli interventi e il monitoraggio interessano attività o interventi disposti dallo Stato per i profili di propria competenza esclusiva, ovvero le prestazioni e i servizi resi nei centri e strutture di accoglienza presenti nel territorio regionale, con evidente violazione delle prerogative statali in materia.

13. Per quanto riguarda i centri e strutture di accoglienza dei richiedenti asilo, l'art. 20 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, norma interposta, rimette al Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, che si avvale sul territorio anche delle prefetture, il monitoraggio e il controllo della gestione delle strutture di accoglienza previste dal medesimo decreto.

14. Al comma 2, lettera d), l'art. 3 prevede, inoltre, che la regione «promuove la formazione e l'aggiornamento degli operatori della pubblica amministrazione e delle associazioni ed enti che svolgono servizi specifici in materia di accoglienza ed inclusione».

15. Deve tuttavia evidenziarsi che l'art. 10 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (norma interposta), al comma 5, dispone che «il personale che opera nei centri è adeguatamente formato ed ha l'obbligo di riservatezza sui dati e sulle informazioni riguardanti i richiedenti presenti nel centro».

16. Quest'ultima disposizione, riferita al personale operante nei centri e strutture di accoglienza di cui agli articoli 9 e 11 del cennato decreto legislativo, è espressione della competenza esclusiva statale *in subiecta materia*, rispetto alla quale non appare conforme al principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione una sovrapposizione da parte della normazione regionale, e in ogni caso in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettere a) e b) della Costituzione.

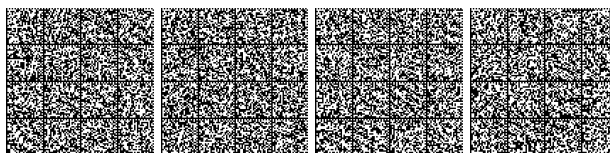
17. Entrambe le norme dell'art. 3 devono ritenersi costituzionalmente illegittime, dal momento che, a dispetto della formula di stile utilizzata dalla norma («nell'ambito delle proprie competenze»), da esse deriva una indebita invasione della sfera di competenza esclusiva dello Stato, per come delineata dalla norma interposta di cui agli articoli 10 e 20 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142.

II. In relazione all'articolo: violazione dell'art. 117, comma 2, lettere a) e b) e dell'art. 16 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (norma interposta).

18. L'art. 6 prevede che la Regione siciliana si dota di un Piano per l'accoglienza e l'inclusione, con validità triennale, con il quale sono definiti gli indirizzi e le linee strategiche relativi agli interventi idonei a favorire l'accoglienza e l'inclusione dei destinatari della legge.

19. Anche questa disposizione determina una indebita invasione della sfera di competenza della normativa statale in materia di immigrazione e diritto di asilo, dal momento che l'art. 16 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (norma interposta), al comma 1, prevede quanto segue: «Il tavolo di coordinamento nazionale, insediato presso il Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, di cui all'art. 29, comma 3, del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, e successive modificazioni, individua le linee di indirizzo e predisporre la programmazione degli interventi diretti a ottimizzare il sistema di accoglienza previsto dal presente decreto, compresi i criteri di ripartizione regionale dei posti da destinare alle finalità di accoglienza di cui al presente decreto. I criteri di ripartizione regionale individuati dal tavolo sono fissati d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

20. Il successivo comma 3 prevede che «Le linee di indirizzo e la programmazione predisposti dal tavolo di cui al comma 1 sono attuati a livello territoriale attraverso tavoli di coordinamento regionale insediati presso le prefetture - uffici territoriali del Governo del capoluogo di regione, che individuano, i criteri di localizzazione delle strutture di cui agli articoli 9 e 11, nonché i criteri di ripartizione, all'interno della regione, dei posti da destinare alle finalità di accoglienza di cui al presente decreto, tenuto conto dei posti già attivati, nel territorio di riferimento, nell'ambito del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati di cui all'art. 14».



21. La disposizione regionale, che prevede una programmazione di «linee strategiche e indirizzi», avulsa dai cennati strumenti di coordinamento, è suscettibile dunque di incidere illegittimamente sulla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *a)* e *b)* della Costituzione.

III. In relazione all'art. 7, comma 2, lettera *d)*: violazione dell'art. 117, comma 2, lettere *a)* e *b)* e degli articoli 8 e 9 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 e dell'art. 1-*sexies* del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416 (norme interposte).

22. L'art. 7 («Programma annuale») prevede che, «sulla base degli indirizzi contenuti nel Piano triennale, su proposta dell'assessore regionale per la famiglia, le politiche sociali ed il lavoro, elaborata con le procedure di cui al comma 3 dell'art. 6, la giunta regionale approva il programma annuale, il quale definisce le azioni di settore, stabilisce le modalità di attuazione delle stesse ed individua le priorità e le risorse finanziarie disponibili» (comma 1). Il comma 2 dispone che la regione, attraverso il programma annuale, promuove l'azione dei comuni che, anche in forma associata, favoriscono l'esercizio dei diritti dei destinatari della presente legge, la loro partecipazione alla vita pubblica e, in particolare, attivano una serie di servizi, successivamente elencati, al fine di garantire certezza e uniformità degli interventi su tutto il territorio regionale. Tra questi servizi, la lettera *d)* del comma 2 individua, in particolare, gli «interventi di assistenza e di prima accoglienza per coloro che versano in condizioni di vulnerabilità».

23. Anche questa disposizione si pone in contrapposizione con norme statali adottate dallo Stato nell'ambito della propria competenza esclusiva.

24. L'art. 8 del decreto legislativo n. 142/2015 (norma interposta), rubricato «Sistema di accoglienza», come sostituito dall'art. 4, comma 1, lettera *a)*, del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 173, al comma 2, prevede che «Le funzioni di prima assistenza sono assicurate nei centri di cui agli articoli 9 e 11, fermo restando quanto previsto dall'art. 10-*ter* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, per le procedure di soccorso e di identificazione dei cittadini stranieri irregolarmente giunti nel territorio nazionale».

25. Il successivo comma 3 dispone che «L'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale è assicurata, nei limiti dei posti disponibili, nelle strutture del Sistema di accoglienza e integrazione, di cui all'art. 1-*sexies* del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39».

26. L'art. 9 del cennato decreto legislativo, rubricato «Misure di prima accoglienza», al comma 1 prevede che «Per le esigenze di prima accoglienza e per l'espletamento delle operazioni necessarie alla definizione della posizione giuridica, lo straniero è accolto nei centri governativi di prima accoglienza istituiti con decreto del Ministro dell'interno ... secondo la programmazione e i criteri individuati dal tavolo di coordinamento nazionale e dai tavoli di coordinamento regionale ai sensi dell'art. 16 ...». Il comma 2 prevede che «La gestione dei centri di cui al comma 1 può essere affidata ad enti locali, anche associati ...».

27. L'art. 7, comma 2, lettera *d)* citato, nel prevedere una programmazione che può incidere sui summenzionati aspetti di competenza esclusiva statale, senza alcun riferimento agli strumenti di coordinamento all'uopo istituiti dalla vigente normativa nazionale, ponendosi così in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere *a)* e *b)* della Costituzione.

28. Inoltre, appare illegittimo, in quanto invasivo della competenza esclusiva statale, il riferimento alla «prima» accoglienza, atteso che i soggetti vulnerabili sono destinati all'accoglienza nel Sistema di accoglienza e integrazione di cui all'art. 1-*sexies* del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416 «in via prioritaria» (art. 9, comma 4-*bis*, decreto legislativo n. 142/2015).

IV. In relazione all'art. 14, comma 3: violazione dell'art. 117, comma 2, lettere *a)* e *b)*.

29. L'art. 14, comma 3 prevede che «L'assessore regionale per la salute promuove: *a)* l'adozione di strumenti ... per il monitoraggio della situazione sanitaria e degli interventi attuati dagli enti competenti».

30. La formulazione generalizzata della norma rischia di determinare un monitoraggio omnicomprensivo sui centri e sulle strutture di accoglienza, con un evidente impatto sulla competenza esclusiva statale in materia di immigrazione.

31. Ciò deriva, in particolare, dal riferimento generale al monitoraggio «degli interventi attuati dagli enti competenti», che appare configurare un monitoraggio esteso anche all'attività poste in essere dagli organi statali, con un'evidente violazione del riparto di competenze delineato dall'art. 117, comma 2, lettere *a)* e *b)* della Costituzione.

B) Violazione dell'art. 117, comma 3 della Costituzione.

I. In relazione all'art. 13: violazione dell'art. 117, comma 3 e dell'art. 14, comma 4, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (norma interposta).

32. L'art. 13 si propone di favorire l'individuazione dei mediatori culturali operanti sul territorio e promuove una maggiore diffusione di tale figura professionale anche presso i servizi sanitari.

33. In particolare, l'art. 13 istituisce presso l'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro l'elenco regionale dei mediatori culturali, l'iscrizione nel quale è subordinata al possesso di adeguata professionalità in materia di mediazione culturale attestata a seguito del conseguimento di una formazione specifica o di comprovate esperienze lavorative.



34. L'art. 13, comma 3 prevede che «l'assessore regionale per la famiglia, le politiche sociali e il lavoro e disciplina con decreto i requisiti e le modalità per l'inserimento nell'elenco».

35. Al riguardo è opportuno precisare che, in assenza di un'organica disciplina nazionale della figura del mediatore culturale, anche altre regioni hanno assunto iniziative per razionalizzare i percorsi di formazione professionale rivolti all'acquisizione della relativa qualifica, ma l'iniziativa della Regione siciliana non si limita a questa forma di razionalizzazione, inserendo invece tale figura nel repertorio delle qualificazioni professionali.

36. La legge in esame non solo istituisce un elenco regionale, ma attribuisce all'assessore competente la funzione di disciplinare, con proprio decreto, i requisiti di iscrizione a tale elenco.

37. Il riconoscimento della professione del mediatore culturale dipende anche dal fatto che le sue competenze siano richieste, con differenti aree di specializzazione, in settori eterogenei.

38. L'art. 13, con riferimento all'ambito sanitario e socio-sanitario, è illegittimo per violazione dei principi fissati a livello statale in materia di «professioni» ai sensi dell'art. 117, comma 3 della Costituzione.

39. In particolare, l'art. 14, comma 4, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 stabilisce che «con decreto del Ministro della salute, adottato di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sono disciplinati il funzionamento e l'organizzazione dell'Istituto» nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti ed il contrasto delle malattie della povertà (INMP).

40. In attuazione di tale disposizione è stato emanato il decreto del Ministero della salute n. 56 del 2013 che, posto che il legislatore ha individuato nell'INMP il centro di riferimento nazionale per la mediazione transculturale, ha assegnato all'Istituto la funzione di promuovere «l'adozione, a livello nazionale, del curriculum educativo-formativo del mediatore transculturale in ambito sanitario, attraverso la previsione di specifici percorsi formativi specializzanti con il coinvolgimento delle regioni».

41. Le disposizioni normative in materia sono espressione del principio secondo cui «l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale» (Corte costituzionale sentenze n. 98/2013 e n. 47/2018) e, dunque, oltre a poter essere considerate nell'ambito della verifica precedentemente suggerita, convergono verso la necessità di una stretta e leale collaborazione tra amministrazione regionale e amministrazione statale nell'individuazione di requisiti che possano integrare, in concreto, il profilo professionale del mediatore transculturale in ambito sanitario e socio-sanitario.

42. Ai sensi dell'art. 2, comma 3, lettera b), del decreto n. 56 del 2013, è l'INPM a dover promuovere «l'adozione, a livello nazionale, del curriculum educativo-formativo del mediatore transculturale in ambito sanitario, attraverso la previsione di specifici percorsi formativi specializzanti con il coinvolgimento delle regioni».

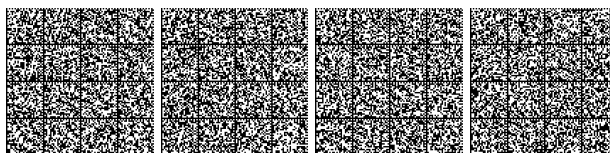
43. Ne consegue l'illegittimità costituzionale della norma regionale segnalata nella parte in cui la stessa prevede l'inserimento della figura del mediatore culturale nel repertorio delle qualificazioni professionali e attribuisce all'assessore competente la funzione di disciplinare, con proprio decreto, i requisiti di iscrizione a tale elenco, essendo, invece, tale competenza riservata all'INMP, in contrasto con la normativa statale sopra richiamata, in violazione dell'art. 117, terzo comma della Costituzione in materia di «professioni», e contestualmente eccedendo dalle competenze attribuite alla Regione siciliana dagli articoli 14 e 17 dello statuto speciale (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2).

P. Q. M.

Alla stregua di quanto precede si confida che codesta ecc.ma Corte costituzionale vorrà dichiarare la illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, lettere c) e d), dell'art. 6, dell'art. 7, comma 2, lettera d), dell'art. 13 e dell'art. 14, comma 3, della legge regionale della Regione siciliana 29 luglio 2021, n. 20.

Roma, 4 ottobre 2021

L'avvocato dello Stato: D'ASCIA



N. 59

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 ottobre 2021
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione Puglia - Istituzione del servizio di analisi genomica avanzata con sequenziamento della regione codificante individuale - Malattie rare - Previsione che il servizio è garantito dal Servizio sanitario regionale in totale esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria sul sospetto diagnostico di malattia genetica rara proveniente anche da uno specialista di branca in relazione all'ambito di afferenza del caso sospetto - Omessa previsione che l'esenzione è subordinata all'esecuzione della prestazione presso uno dei presidi della Rete nazionale per la prevenzione, la sorveglianza, la diagnosi e la terapia delle malattie rare - Fattispecie comprese nel diritto all'esenzione.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione Puglia - Istituzione del servizio di analisi genomica avanzata con sequenziamento della regione codificante individuale - Malattie rare - Esito del test - Consulenza genetica.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione Puglia - Istituzione del servizio di analisi genomica avanzata con sequenziamento della regione codificante individuale - Malattie rare - Presa in carico del paziente con malattia genetica e rara da parte dei Centri dei presidi della rete nazionale per le malattie rare.

– Legge della Regione Puglia 6 agosto 2021, n. 28 (Istituzione del Servizio di analisi genomica avanzata con sequenziamento della regione codificante individuale), artt. 1, comma 2, 5 e 6.

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

Contro la Regione Puglia, in persona del presidente in carica, con sede a Bari per la declaratoria della illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, art. 5, art. 6 della legge della regione Puglia n. 28 del 6 agosto 2021, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 102 del 6 agosto 2021 recante «Istituzione del servizio di analisi genomica avanzata con sequenziamento della regione codificante individuale», giusta deliberazione del Consiglio dei Ministri assunta nella seduta del giorno 29 settembre 2021.

PREMESSA

La legge 6 agosto 2021, n. 28, della Regione Puglia, intitolata «Istituzione del servizio di analisi genomica avanzata con sequenziamento della regione codificante individuale», si propone di disciplinare a livello giuridico lo specifico settore medico della «genomica», branca della medicina che utilizza la biologia molecolare ed il metodo di clonaggio dei geni e di sequenziamento del DNA. Ciò in quanto conoscere l'intero genoma degli organismi presenta alcuni vantaggi, tra cui, in campo biomedico, studiare le malattie particolarmente complesse, determinate da molti geni.

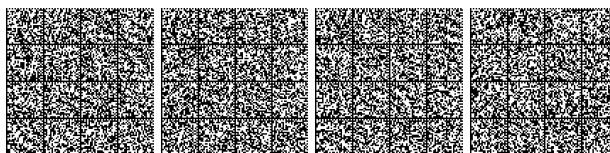
A livello bio-medico — il sequenziamento del genoma umano ha dato vita alla cd. genetica personalizzata, la quale tende ad eseguire studi predittivi sull'incidenza di una data patologia su un campione o su un individuo rispetto alla popolazione generale per definire il rischio di sviluppare quella patologia nonché all'analisi dettagliata per individuare le patologie ereditarie, l'interazione possibile con eventuali farmaci da somministrare. Tra gli obiettivi che si pone la genomica vi è dunque l'allestimento di complete mappe genetiche e fisiche del DNA degli organismi viventi, proseguendo con il suo completo sequenziamento.

La sequenza del DNA viene poi annotata, ovvero vengono identificati e segnalati tutti i geni e le altre porzioni di sequenza significative, insieme a tutte le informazioni conosciute su tali geni, al fine di creare appositi *database*.

Grazie al sequenziamento di diversi genomi è nata la genomica comparativa, che si occupa del confronto tra i genomi di diversi organismi.

Questa breve disamina dell'oggetto della legge della Regione Puglia rende palese come l'impianto complessivo, lo scopo ed il contenuto precipuo della legge sia quello di realizzare un servizio di pubblica utilità a tutela della salute dei cittadini pugliesi in termini essenzialmente di prevenzione, agendo su un terreno che è tuttavia di interesse generale e soprattutto di rilievo nazionale. È evidente infatti come sia indispensabile, ai predetti fini di prognostica e prevenzione, una visione generale della genomica specie quando oggetto della stessa sia lo studio delle cd. «malattie rare».

Alla luce di tali considerazioni emerge come le norme in epigrafe indicate — e cioè art. 1, comma 2, art. 5, art. 6 della legge della Regione Puglia n. 28 del 6 agosto 2021 - appaiano in contrasto sia con il principio della potestà legislativa dello Stato in materia di tutela della salute, di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione sia in punto di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, di cui all'art. 117, comma 2, lettera *m*) della Costituzione.



A conferma di ciò, è sufficiente osservare che le prestazioni indicate nella legge in esame non sono attualmente incluse tra quelle di assistenza specialistica ambulatoriale erogabili nell'ambito del Servizio sanitario nazionale — come elencate nell'allegato 4, richiamato dall'art. 15 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 — e costituiscono, dunque, un livello ulteriore di assistenza che la regione, peraltro, essendo in Piano di rientro, non potrebbe garantire. Al riguardo, si osserva inoltre che non è contenuta alcuna indicazione in ordine al finanziamento delle prestazioni stesse.

Tali disposizioni sono costituzionalmente illegittime e vengono pertanto impugnate con il presente ricorso ex art. 127 della Costituzione affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento — unitamente alle altre disposizioni legislative la cui illegittimità codesta Ecc.ma Corte riterrà derivi come conseguenza dalla decisione adottata — per i seguenti

MOTIVI DI DIRITTO

1.a) L'art. 1 della legge in esame è rubricato «Servizio di sequenziamento della regione codificante individuale-esoma», ed al comma 2 dispone che: «Il servizio è garantito dal Servizio sanitario regionale in totale esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria, come previsto dalla normativa vigente sul sospetto diagnostico per malattia genetica rara, prevista dai livelli essenziali di assistenza (LEA), previa prescrizione di un dirigente medico specialista in servizio presso le unità operative di genetica medica ovvero specialista di branca in relazione all'ambito di afferenza del caso sospetto, ed è indirizzato con finalità prognostiche, di definizione del rischio riproduttivo e impatto sul *management* clinico nei confronti di: feto con malformazioni, specie se multiple o associate; neonato in condizioni critiche; pazienti con sospetto sindromico per malattia rara, con sintomi di malattia e privi di diagnosi o causa biologica; cittadini con condizione genetica nota su base anamnestica familiare e desiderosi di conoscere la probabilità di sviluppare la stessa condizione; cittadini appartenenti a gruppo o popolazione con alto rischio di sviluppare una patologia genetica e desiderosi di conoscere la probabilità di trasmettere la stessa patologia alla prole; cittadini parte di coppie con una o più gravidanze a evoluzione infausta nel secondo o terzo trimestre di gravidanza, comprese le morti in epoca perinatale».

Tale disposizione si pone in contrasto con quanto previsto nel vigente regolamento sulle malattie rare — decreto Ministero della sanità 18 maggio 2001, n. 279 — adottato in attuazione dell'art. 5 del decreto legislativo 29 aprile 1998, n. 124.

In dettaglio, il decreto legislativo n. 124/1998, rubricato «Ridefinizione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e del regime delle esenzioni, a norma dell'art. 59, comma 50, della legge 27 dicembre 1997, n. 449», all'art. 5: Esenzione dalla partecipazione in relazione a particolari condizioni di malattia — espressamente dispone che:

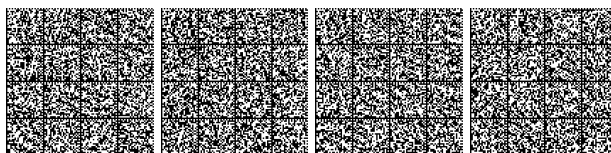
«1. Con distinti regolamenti del Ministro della sanità da emanarsi ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono individuate, rispettivamente: a) le condizioni di malattia croniche o invalidanti; b) le malattie rare. Le condizioni e malattie di cui alle lettere a) e b) danno diritto all'esenzione dalla partecipazione per le prestazioni di assistenza sanitaria indicate dai medesimi regolamenti. Nell'individuare le condizioni di malattia, il Ministro della sanità tiene conto della gravità clinica, del grado di invalidità, nonché della onerosità della quota di partecipazione derivante dal costo del relativo trattamento (19).

2. I regolamenti individuano inoltre le prestazioni di assistenza sanitaria correlate a ciascuna condizione di malattia ed alle relative complicanze, per le quali è riconosciuta l'esenzione dalla partecipazione al costo, tenendo conto: a) della loro inclusione nei livelli essenziali di assistenza; b) della loro appropriatezza ai fini del monitoraggio della evoluzione della malattia e dell'efficacia per la prevenzione degli ulteriori aggravamenti; c) della definizione dei percorsi diagnostici e terapeutici. I regolamenti individuano altresì le condizioni di malattia che danno diritto all'esenzione dal pagamento della quota fissa di cui all'art. 3, comma 9, per le prestazioni cui è necessario ricorrere con frequenza particolarmente elevata, indicate dagli stessi regolamenti.

4. Sono escluse dall'esenzione le prestazioni finalizzate all'accertamento delle condizioni di malattia che danno diritto all'esenzione, ad eccezione di quelle individuate dal regolamento di cui al comma 1, lettera b), per la diagnosi delle malattie rare.

5. Con il regolamento di cui al comma 1, lettera b), sono altresì individuate specifiche forme di tutela garantite ai soggetti affetti da patologie rare, con particolare riguardo alla disponibilità dei farmaci orfani ed all'organizzazione dell'erogazione delle prestazioni di assistenza».

In attuazione del disposto di cui al comma 1 dell'art. 5 è stato emanato il decreto ministeriale della sanità 18 maggio 2001, n. 279, che, all'art. 1, rubricato «Finalità ed ambito di applicazione», dispone che: «Il presente regolamento disciplina le modalità di esenzione dalla partecipazione al costo delle malattie rare per le correlate prestazioni di assistenza sanitaria incluse nei livelli essenziali di assistenza, in attuazione dell'art. 5 del decreto legislativo 29 aprile 1998, n. 124, e individua specifiche forme di tutela per i soggetti affetti dalle suddette malattie». Il successivo art. 2 - Rete nazionale per la prevenzione, la sorveglianza la diagnosi e la terapia delle malattie rare — prevede che:



«1. Al fine di assicurare specifiche forme di tutela ai soggetti affetti da malattie rare è istituita la Rete nazionale per la prevenzione, la sorveglianza, la diagnosi e la terapia delle malattie rare. La Rete è costituita da presidi accreditati, appositamente individuati dalle regioni. Nell'ambito di tali presidi, preferibilmente ospedalieri, con decreto del Ministro della sanità, su proposta della regione interessata, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Balzano e sulla base di criteri di individuazione e di aggiornamento concertati con la medesima Conferenza, sono individuati i centri interregionali di riferimento per le malattie rare....».

2. I presidi della rete sono individuati tra quelli in possesso di documentata esperienza in attività diagnostica o terapeutica specifica per le malattie o per i gruppi di malattie rare, nonché di idonea dotazione di strutture di supporto e di servizi complementari, ivi inclusi, per le malattie che lo richiedono, servizi per l'emergenza e per la diagnostica biochimica e genetico-molecolare».

Dall'analisi delle disposizioni sopra trascritte emerge quindi, all'evidenza, come il problema della individuazione e del trattamento sanitario ed economico delle malattie genetiche rare sia ben noto al legislatore statale che, infatti, ne ha disciplinato tutti gli aspetti rilevanti al fine di garantire al cittadino portatore di malattia rara non solo le cure mediche necessarie ma anche l'esenzione fiscale relativa.

Tanto perché la «malattia rara» costituisce un aspetto medico rilevante a livello nazionale che, in quanto tale, non solo merita identico trattamento su tutto il territorio nazionale, anche in considerazione dei notevoli costi dei farmaci necessari per le terapie erogati gratuitamente dal Sistema sanitario nazionale e posti, in sostanza, a carico della collettività, ma anche per la necessità, a scopi di studio e ricerca, di avere un archivio nazionale dei portatori di malattie rare, indispensabile per l'amministrazione centrale al fine di avere una visione unitaria dell'incidenza sanitaria delle singole malattie e per poter attuare una programmazione medica ed economica per l'approvvigionamento dei necessari farmaci.

1.b) Né, diversamente, potrebbe argomentarsi che anche il decreto ministeriale n. 279/2001 prevede che il sospetto di malattia generica rara sia formulato da uno specialista del Sistema sanitario nazionale, considerato che invece la legge regionale prevede la gratuità delle prestazioni prognostiche anche quando la relativa prescrizione sia fatta da uno specialista nella branca — e quindi non da uno specialista del Sistema sanitario nazionale — ma soprattutto nella norma censurata il legislatore regionale dimentica che la gratuità delle prestazioni può esservi solo se le prestazioni per la diagnosi siano eseguite presso uno dei presidi della rete nazionale delle malattie rare.

Non è quindi conforme alla normativa primaria la previsione della gratuità della prestazione prognostica quando fatta da uno specialista privato e quando la prestazione non sia eseguita in uno dei centri previsti dal decreto ministeriale n. 279/2001.

1.c) Ciò senza tacere un ulteriore aspetto di dubbia costituzionalità della norma regionale impugnata, per cui il diritto all'esenzione ivi previsto per le prestazioni diagnostiche conseguenti a sospetto per malattie rare appare in parte estranea alle disposizioni contenute nel decreto ministeriale n. 279/2001, che costituisce la normativa regolamentare di riferimento.

Il decreto ministeriale infatti non disciplina e non prevede l'erogazione gratuita di prestazioni a fini meramente prognostici, possibilità non prevista neanche per i cittadini con anamnesi familiari per malattia genetica nota, «per cittadini desiderosi di conoscere le probabilità di sviluppare la stessa condizione», né tanto meno ai fini della definizione del rischio riproduttivo.

Alla luce delle considerazioni svolte, deriva che la ricerca e la statistica svolta a livello meramente regionale è completamente in contrasto con la *ratio* delle disposizioni legislative e regolamentari statali le quali costituiscono, in *subjecta materia*, le indispensabili ed ineludibili normative di riferimento. La violazione di tali norme comporta quindi un *vulnus* a livello nazionale, anche perché l'attuazione della disposizione impugnata potrebbe comportare l'effetto di sottrarre la popolazione della Regione Puglia dalla necessaria anagrafe nazionale e quindi falsare i conseguenti dati statistici, peraltro con evidente disparità di trattamento con il resto della popolazione nazionale che non risiede in Puglia.

Si rileva, pertanto, la illegittimità costituzionale della norma epigrafata per violazione della competenza esclusiva statale in materia di definizione dei livelli essenziali di assistenza sanitaria ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera m), della Costituzione.

2) Anche il successivo art. 5 — esito dei test — della legge regionale in esame, secondo cui: «In caso d'identificazione della mutazione genetica responsabile della condizione, il paziente o la famiglia sono indirizzati presso l'Unità operativa di genetica medica richiedente per effettuare una completa consulenza specialistica, la definizione della prognosi e del rischio riproduttivo familiare», è suscettibile di analoghi dubbi di incostituzionalità.

Al riguardo, si osserva che la consulenza genetica da parte del genetista medico dovrebbe precedere e non seguire l'esecuzione del *test*, al fine di garantirne l'appropriatezza prescrittiva proprio in base alle valutazioni in corso di consulenza, conformemente a quanto previsto dall'art. 5 del decreto del ministero della sanità 18 maggio 2001, n. 279. In altri termini, la norma regionale inverte i passaggi del percorso medico previsto a livello nazionale, secondo cui il paziente deve prima essere visitato dal genetista appartenente ad uno dei centri regionali individuati per legge, avere



una diagnosi, eseguire i relativi *test* ed avere infine, se necessario, le relative cure gratuite. Ma è evidentemente illogica l'esecuzione dei *test* specifici delle malattie rare — il cui costo è normalmente elevato — prima del consulto del medico genetista.

Si ravvisa, pertanto, la illegittimità costituzionale della norma in esame, per violazione dei principi statali fissati in materia di «tutela della salute» ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.

3) Infine, l'art. 6 — presa in carico — della legge della Regione Puglia n. 28/2021 dispone che «Il paziente con malattia genetica e rara sani poi riferito ai Centri dei presidi di rete nazionale per le malattie rare (ReMaR)».

Anche questa previsione appare incoerente con il sistema delineato dalla normativa statale di riferimento e, in particolare, con il decreto ministero della sanità 18 maggio 2001, n. 279, vigente in materia di malattie rare.

Dall'analisi dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 5 del decreto ministeriale emerge infatti che l'invio dell'assistito al centro di riferimento per le malattie rare deve avvenire immediatamente dopo il sospetto diagnostico, affinché il *test* possa essere erogato gratuitamente.

E ciò anche nell'ottica, meglio specificata nei commi successivi dello stesso art. 5, non solo della completezza dell'anagrafe delle malattie rare, ma anche per fini amministrativi e contabili, per il controllo della spesa che è a carico del Sistema sanitario nazionale nonché della qualità e appropriatezza dell'assistenza erogata (comma7).

Si rileva, dunque, la incostituzionalità della norma segnalata, per violazione della competenza esclusiva statale in materia di definizione dei livelli essenziali di assistenza sanitaria ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera m), della Costituzione

4) Da ultimo, non può non segnalarsi come tutte le norme esaminate della legge regionale n. 28/2021 siano connotate da un comune vizio di incostituzionalità, laddove tendono in sostanza ad eludere i principi generali fissati dalla normativa statale di riferimento, al fine di assicurare ai cittadini della Regione Puglia dei livelli di tutela della salute ulteriori e maggiori rispetto agli *standard* nazionali, livelli che non solo non appaiono compatibili con l'attuale piano economico di rientro cui è soggetta la Regione Puglia, ma anche, coinvolgendo nell'applicazione della legge in esame medici che non appartengono né al Sistema sanitario nazionale né alla rete nazionale per la prevenzione, la sorveglianza, la diagnosi e la terapia delle malattie rare (art. 2, decreto ministeriale n. 279/2001), impediscono il corretto monitoraggio statistico — che avviene esclusivamente a livello nazionale — delle malattie rare. Sotto questo profilo, le norme impugnate violano quindi anche l'allegato 4 al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017.

Vero è che tale disposizione non è ancora in vigore, essendo in attesa di perfezionamento la definizione delle tariffe, ma ivi è chiaramente previsto quanto segue per le prestazioni di genetica molecolare indicate per le specifiche patologie e condizioni: «Per la diagnosi di malattia rara di cui all'allegato 7, i *test* generici sono prescritti dagli specialisti operanti in un presidio della rete nazionale per le malattie rare individuato per la malattia rara o il gruppo a cui la malattia appartiene».

Anche sotto questo profilo dunque le norme impugnate non sono conformi con la normativa nazionale.

P. Q. M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta Ecc.ma Corte voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra indicati ed illustrati, l'art. 1, comma 2, l'art. 5 e l'art. 6 della legge della Regione Puglia n. 28 del 6 agosto 2021, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 102 del 6 agosto 2021, nonché, ex art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, le altre disposizioni legislative la cui illegittimità codesta Ecc.ma Corte riterrà derivi come conseguenza dalla decisione adottata.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno i seguenti atti e documenti:

1. *Attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri nella riunione del giorno 29 settembre 2021 della determinazione di impugnare l'art. 1, comma 2, l'art. 5 e l'art. 6 della legge della Regione Puglia n. 28 del 6 agosto 2021, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 102 del 6 agosto 2021;*

2. *Copia della legge regionale impugnata.*

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

Roma, li 12 ottobre 2021

L'avvocato dello Stato: RANUCCI



N. 165

Ordinanza del 5 maggio 2021 della Commissione tributaria provinciale di Parma sul ricorso proposto da Ghibli S.r.l. contro Agenzia delle Entrate Direzione Provinciale di Parma

Imposte e tasse - Deducibilità dell'imposta municipale propria (IMU) relativa agli immobili strumentali, ai fini della determinazione del reddito d'impresa e del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni, nella misura del 20 per cento (nel caso di specie: periodo di imposta relativo al triennio 2014-2016).

– Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), art. 14 [in particolare, comma 1, primo periodo, come sostituito dall'art. 1, comma 715, della legge 27 dicembre 2013, n. 147].

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI PARMA

SEZIONE 3

Riunta con l'intervento dei signori:

Cavani Italo, Presidente;

Volpi Marco Albino, relatore;

Pavignani Ivonne, Giudice;

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 404/2019, depositato il 19 settembre 2019, avverso SILENZ.-RIFIUTO IRES-ALTRO 2014 - avverso SILENZ.-RIFIUTO IRES-ALTRO 2015 - avverso SILENZ.-RIFIUTO IRES-ALTRO 2016; contro: Agenzia delle Entrate - Direzione Provinciale di Parma, via Quarta n. 6/1A - 43123 Parma; proposto dal ricorrente: Ghibli S.r.l., via G. Di Vittorio n. 2/1 - 43056 Torrile (PR); rappresentato da: Fabbiani Rosanna, via Lungolorno n. 36 - 43052 Colorno (PR); difeso da: Zambello Giuseppe, via F. Tanara n. 5 - 43121 Parma (PR);

PREMESSO CHE

Con ricorso in atti, la Ghibli S.r.l. ha impugnato il silenzio rifiuto formatosi sull'istanza di rimborso della maggiore imposta IRES versata a causa della parziale indeducibilità dell'IMU, relativa agli immobili strumentali, dalla base imponibile ai fini IRES;

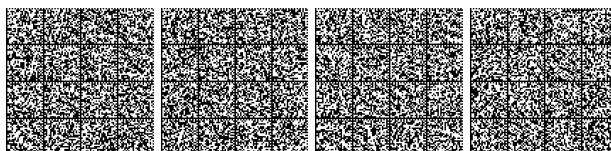
questo Collegio ritiene che la questione di illegittimità costituzionale sollevata dalla difesa ricorrente per contrasto tra l'art. 14 del decreto legislativo n. 23/2011, che prevede la deducibilità parziale al 20% dell'IMU dal reddito rilevante ai fini IRES con l'art. 53 della Costituzione sia rilevante e non manifestamente infondata e riguardi tutto il triennio 2014/2016 dedotto in causa.

Infatti, la parziale indeducibilità dell'IMU, relativa agli immobili strumentali, dalla base imponibile ai fini IRES confligge, con tutta evidenza, con il principio di capacità contributiva espresso dall'art. 53 della Costituzione atteso che l'IRES finisce per gravare, non già su di un reddito netto e realmente indicativo della capacità contributiva, bensì su di un reddito lordo e fittiziamente attribuito al contribuente, per effetto della mancata deduzione dell'IMU già versata;

la parziale deduzione dall'imponibile IRES del 20% dell'IMU pagata, introdotta dal legislatore con l'art. 14 del decreto legislativo n. 23/2011 al fine di evitare le censure di illegittimità costituzionale, «non fondandosi su alcun collegamento aritmetico o logico, diretto o indiretto, sia pur vago, fra deduzione forfetaria e deduzione analitica» non vale a dissipare i dubbi di legittimità costituzionale «ma anzi fa cadere in sospetto di incostituzionalità anche la norma sopravvenuta», in quanto il *forfait* operato dal legislatore «pare arbitrario, mancando qualsiasi collegamento con la realtà che si vuole forfetizzare»;

la rilevanza della sollevata questione di legittimità costituzionale appare evidente atteso che la decisione della presente controversia, in cui la società ricorrente chiede il rimborso della maggiore imposta IRES versata a causa della parziale indeducibilità dell'imposta IMU dal reddito d'impresa, non può prescindere dall'applicazione dell'art. 14 del decreto legislativo n. 23/2011.

La Corte costituzionale, con Ordinanza n. 163 del 4 luglio 2019, emessa a seguito dell'ordinanza n. 271/2018 emessa dalla Sezione 1 di questa stessa Commissione Tributaria Provinciale, aveva dichiarato inammissibile la questione in merito alla legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1 del decreto legislativo 14 marzo 2011 n. 23 per assunti vizi di forma inerenti l'ordinanza di rimessione che ometteva di precisare se la richiesta di rimborso oggetto del



giudizio principale afferisse, ai fini della determinazione del reddito d'impresa, alla deduzione percentuale dell'IMU relativa agli immobili strumentali e che aveva l'illegittimità costituzionale solo in merito alla percentuale prevista per il 2014 (20%) mentre l'oggetto del giudizio riguardava il triennio 2012 - 2013 - 2014, il quale era stato contrassegnato da un triplice diverso regime della deducibilità dell'IMU (indeducibilità totale, 30% e 20%) senza entrare nel merito della denunciata lesione del principio di capacità contributiva.

Con sentenza n. 262 del 4 dicembre 2020, la Corte costituzionale ha sancito l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1 del decreto legislativo 14 marzo 2011 n. 23 (disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), nel testo *pro tempore* vigente, ai sensi del quale l'Imposta Municipale Propria «è indeducibile dalle imposte erariali sui redditi e dall'imposta regionale sulle attività produttive».

A tal proposito, la Corte ha rigettato la tesi erariale secondo la quale la questione sarebbe stata inammissibile per analogia a quanto statuito dalla stessa Consulta nella sentenza n. 163/2019 — in cui il giudice *a quo* non si era confrontato con i regimi normativi relativi ad altri periodi d'imposta altrettanto rilevanti nella fattispecie in esame — dichiarando, al contrario, la questione fondata nel merito, in riferimento agli articoli 3 e 53 della Costituzione, sotto il profilo della coerenza e quindi della ragionevolezza. Sul punto, la Corte ha invero statuito che la deducibilità di una spesa inerente alla produzione del reddito di un'impresa non sia sussumibile all'interno delle agevolazioni fiscali propriamente dette — nelle quali il legislatore gode di ampia discrezionalità — bensì, essendo il presupposto dell'IRES espressamente individuato nel possesso di un «reddito complessivo netto» (art. 75, comma 1, TUIR), la deducibilità in esame assume natura strutturale, «dal momento che la sottrazione all'imposizione (o la sua riduzione) è resa necessaria dall'applicazione coerente e sistematica del presupposto del tributo».

A tal proposito, è stato ribadito come costituisca principio imprescindibile della determinazione del reddito d'impresa quello dell'inerenza del costo da portare in deduzione, da cui deriva l'esclusione dei costi che si collocano in una sfera estranea all'esercizio dell'impresa; da tale principio, il legislatore non può prescindere, in quanto esso costituisce «il presidio della verifica della ragionevolezza delle deroghe rispetto all'individuazione di quel reddito netto complessivo che il legislatore stesso ha assunto a presupposto dell'IRES»[3].

Tanto premesso, la Consulta ha evidenziato come lo stesso principio abbia implicazioni anche sui costi fiscali, con particolare riferimento all'art. 99 TUIR, il quale sancisce in via generale la deducibilità delle imposte dal reddito; tale criterio è sì derogabile dal legislatore, ma non quando vengano in considerazione fattispecie come quella in esame, relative a un tributo direttamente e pienamente inerente alla produzione del reddito.

Ebbene, in quest'ottica la Corte ha concluso con una censura sull'indeducibilità dell'IMU relativa ai beni strumentali, i quali costituiscono un costo necessitato che si atteggia a ordinario fattore di produzione, a cui l'imprenditore non può sottrarsi.

La pronuncia in esame trae origine dalla questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Commissione Tributaria di Milano nel giudizio vertente tra la Tecnogas S.r.l. e l'Agenzia delle Entrate. La Tecnogas S.r.l., operante nel settore immobiliare e proprietaria di diversi immobili, chiedeva il rimborso di quella parte dell'importo dell'IRES, interamente versata per il 2012, corrispondente a quanto pagato in conseguenza dell'indeducibilità dell'IMU, anche quest'ultima interamente corrisposta nel periodo 2012, in riferimento ad immobili strumentali alla società stessa: il caso appare speculare a quello oggetto della presente ordinanza di rimessione e la *ratio* della ritenuta illegittimità costituzionale applicabile anche agli anni d'imposta successivi a quello oggetto della pronuncia esaminata.

La Corte in parte motiva ha sottolineato come il legislatore tributario, nel corso degli anni, si sia parzialmente corretto, fino a giungere alla decisione non più procrastinabile della piena deducibilità dell'IMU a partire dal 2022.

P. Q. M.

Sospende il presente giudizio e contestualmente.

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Manda alla segreteria per la notifica della presente ordinanza alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione ai presidenti delle due camere.

Così deciso in Parma, 12 aprile 2021

Il Presidente: CAVANI

Il Giudice relatore: VOLPI



N. 166

Ordinanza del 7 maggio 2021 del Giudice delegato del Tribunale di Udine nel procedimento civile promosso da Valentini Valentina c/Edilvalli Arredi s.r.l. in liquidazione

Privilegio, pegno e ipoteca - Privilegio generale mobiliare attribuito ai crediti per provvigioni derivanti dal rapporto di agenzia - Mancata inclusione anche del credito di rivalsa per l'imposta sul valore aggiunto (IVA) obbligatoria sulle fatture emesse per il pagamento delle provvigioni.

– Codice civile, art. 2751-*bis*, numero 3).

Privilegio, pegno e ipoteca - Privilegio generale mobiliare attribuito ai crediti per le retribuzioni dei professionisti - Estensione al credito di rivalsa per l'imposta sul valore aggiunto (IVA) - Omessa estensione al credito di rivalsa dell'IVA sulle fatture emesse dagli agenti di commercio per il pagamento delle provvigioni.

– Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, comma 474.

TRIBUNALE DI UDINE

2^a SEZIONE CIVILE

Il giudice delegato al fallimento «Edilvalli Arredi s.r.l. in liquidazione» (n. 45/2020), dott. Andrea Zuliani, nell'ambito del procedimento per l'esame dello stato passivo e, in particolare, dovendo decidere sulla domanda di ammissione del credito proposta da Valentina Valentini, con l'avvocata Luisa Cini, pronuncia la seguente ordinanza.

Il caso e la questione.

La ricorrente, persona fisica a suo tempo legata da contratto di agenzia con la società ora fallita, ha chiesto di essere ammessa al passivo del fallimento con il privilegio generale sui beni mobili (e sussidiario sugli immobili: art. 2776 del codice civile) di cui all'art. 2751-*bis*, n. 3 del codice civile, sia per il credito relativo alle provvigioni maturate nell'ultimo anno, sia per il credito a titolo di rivalsa I.V.A. sulle fatture da emettere al momento del pagamento (oltre che per le indennità dovute per la cessazione del rapporto, aspetto che qui però non rileva).

L'art. 2751-*bis*, n. 3 del codice civile non giustifica la pretesa della ricorrente di estendere il privilegio anche al credito per rivalsa I.V.A., in quanto la causa di prelazione viene riconosciuta solo per «le provvigioni derivanti dal rapporto di agenzia» e non anche per il credito di rivalsa per l'imposta sul valore aggiunto. Nulla osta, quindi, all'accoglimento della domanda, così come formulata, per quanto riguarda il credito per provvigioni, mentre il dato normativo vigente impedisce il riconoscimento del richiesto privilegio sul credito per rivalsa I.V.A., posto che le cause legittime di prelazione costituiscono un'eccezione alla regola dell'eguale diritto dei creditori di soddisfarsi sui beni del debitore (art. 2741 del codice civile), il che vieta la loro estensione in via analogica ai casi analoghi non previsti dalla legge (v., *ex multis*, Cassazione 16 maggio 2018, n. 11917).

Si pongono, tuttavia, due questioni di illegittimità costituzionale, rilevanti e non manifestamente infondate, entrambe riconducibili alla violazione dell'art. 3 della Costituzione (la sindacabilità con riguardo al fondamentale parametro del principio di uguaglianza e al connesso canone di ragionevolezza delle norme di legge che prevedono deroghe all'eguale diritto dei creditori di soddisfarsi sui beni del debitore è opinione consolidata nella giurisprudenza della Corte costituzionale: v., tra le altre, Corte costituzionale 29 gennaio 1998, n. 1; Corte costituzionale 30 dicembre 1998, n. 451):

a) l'irrazionalità della mancata inclusione nell'ambito del privilegio attribuito al credito per provvigioni anche del credito per rivalsa I.V.A. obbligatoria sulle fatture emesse per il pagamento delle provvigioni (questione con cui si prospetta l'illegittimità costituzionale dell'art. 2751-*bis*, n. 3 del codice civile);

b) la ingiustificata disparità di trattamento tra crediti per provvigioni dell'agente di commercio e crediti per i compensi dei prestatori d'opera, il privilegio dei quali ultimi è esteso dall'art. 2751-*bis*, n. 2 del codice civile anche al «credito di rivalsa per l'imposta sul valore aggiunto» (questione con cui si prospetta l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 474, della legge 27 dicembre 2017, n. 205).

La non manifesta infondatezza delle due questioni.

a) l'irrazionalità della mancata inclusione nell'ambito del privilegio attribuito al credito per provvigioni anche del credito per rivalsa I.V.A. obbligatoria sulle fatture emesse per il pagamento delle provvigioni.



È noto che la *ratio* dell'intero art. 2751-*bis* del codice civile, inserito dall'art. 2 della legge n. 426 del 1975, va individuata nella volontà del legislatore di «riconoscere una collocazione privilegiata a determinati crediti in quanto derivanti dalla prestazione di attività lavorativa svolta in forma subordinata o autonoma e, perciò, destinati a soddisfare le esigenze di sostentamento del lavoratore» (Cassazione 27 ottobre 2017, n. 25639).

In sintonia con tale comune *ratio*, il privilegio di cui al n. 3 dell'art. 2751-*bis* del codice civile non viene riconosciuto ai crediti «per provvigioni spettanti alla società di capitali che eserciti l'attività di agente» (Cassazione cit., nel solco tracciato da Cassazione s.u. 16 dicembre 2013, n. 27986; conf., altresì, Cassazione 10 settembre 2014, n. 19012; Cassazione 10 maggio 2016, n. 9462 del 10 maggio 2016). Tale orientamento ormai consolidato nella giurisprudenza di legittimità è scaturito da una raccomandazione della stessa Corte costituzionale, che ebbe a dichiarare infondata la questione di illegittimità sollevata con riguardo al (prospettato dal remittente) riconoscimento del privilegio del credito per provvigioni da rapporto di agenzia anche in favore delle società di capitali, solo sulla base della ritenuta possibilità (e conseguente doverosità) di una opposta interpretazione, conforme alla chiara *ratio* dell'art. 2751-*bis* del codice civile (Corte costituzionale 7 gennaio 2000, n. 1, sentenza interpretativa di rigetto, ove si legge, tra l'altro: «Sembra perciò difficile contestare che la *ratio* dell'intero art. 2751-*bis* del codice civile sia quella di riconoscere una collocazione privilegiata a determinati crediti in quanto derivanti dalla prestazione di attività lavorativa svolta in forma subordinata o autonoma e, perciò, destinati a soddisfare le esigenze di sostentamento del lavoratore»).

Ulteriore corollario dell'interpretazione del n. 3 alla luce della *ratio* che regge l'intero art. 2751-*bis* del codice civile è la massima secondo cui «Il privilegio generale sui mobili per le provvigioni e le indennità derivanti dal rapporto di agenzia, previsto dall'art. 2751-*bis*, n. 3 del codice civile, è applicabile ai crediti delle società personali che esercitino l'attività propria dell'agente qualora sia accertato, in concreto, che quest'ultima sia svolta direttamente dagli agentisoci e che il lavoro abbia funzione preminente sul capitale» (Cassazione 30 settembre 2015, n. 1955). Dunque, escluse dal privilegio tutte le società di capitali, per le società di persone il riconoscimento del privilegio è condizionato ad un controllo sulla struttura sociale e organizzativa del creditore finalizzato a verificare la coerenza di quel riconoscimento con la *ratio* normativa di tutela del lavoro nelle sue varie forme. Nel caso di specie, in ogni caso, la ricorrente svolge l'attività di agente personalmente quale persona fisica.

Non c'è dubbio che il credito dell'agente per rivalsa I.V.A. sulle fatture emesse ha natura giuridica ben diversa rispetto al credito per provvigioni esposto in fattura, ma è facile constatare che il mancato pagamento dell'I.V.A. da parte del preponente si traduce, «in termini sostanziali», in una decurtazione dello stesso credito per provvigioni, perché il credito per rivalsa I.V.A. gode sì di un suo distinto privilegio, ma di rango ben inferiore a quello del privilegio di cui all'art. 2751-*bis*, n. 3 del codice civile e, soprattutto, speciale «sui beni ... ai quali si riferisce il servizio» (art. 2758, comma 2° del codice civile), il che lo rende, di fatto, fisiologicamente incapiente, non essendoci «beni» del preponente cui possa riferirsi in modo specifico il servizio prestato dall'agente. Tale distorsivo effetto sostanziale si verifica perché la legge tributaria consente al «soggetto I.V.A.» di emettere una nota di variazione a credito, annullando così il proprio debito verso lo Stato per l'I.V.A. esposta nelle sue fatture ma non incassata, solo «Se un'operazione per la quale sia stata emessa fattura ... viene meno in tutto o in parte, o se ne riduce l'ammontare imponibile» (art. 26, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972). Il legislatore tributario, non tenendo conto del regime delle cause di prelazione destinato a operare in caso di insolvenza del debitore, non considera la possibilità che il soggetto I.V.A. incassi interamente il credito maturato per il servizio prestato (di modo che l'operazione non «viene meno», nemmeno in parte) e tuttavia non possa incassare — per incapienza del patrimonio del debitore — il credito per rivalsa I.V.A. esposto nella fattura (caso in cui, non dovrebbe risultare debitore nei confronti dell'erario per l'I.V.A. non incassata, dato l'evidente contrasto con il fondamentale e noto principio di neutralità dell'I.V.A.). Fatto sta che, tale essendo la normativa fiscale, il consolidamento del debito verso l'erario per l'I.V.A. esposta in fattura, ma non incassata, comporta il risultato pratico di una riduzione dell'effettiva soddisfazione del credito retributivo.

La prevalente rilevanza di tale aspetto sostanziale in confronto al dato formale della diversa natura di credito retributivo e credito di rivalsa I.V.A. è stata di recente affermata dalla Corte costituzionale, che su tale giudizio di prevalenza ha motivato la dichiarazione di non fondatezza della questione di illegittimità costituzionale sollevata da questo Tribunale con riferimento all'estensione al credito per rivalsa I.V.A. del privilegio del lavoratore autonomo di cui all'art. 2751-*bis*, n. 2 del codice civile (Corte costituzionale 3 gennaio 2020, n. 1).

Qui si tratta conseguentemente di constatare che:

α) la legge attribuisce al credito dell'agente per provvigioni un privilegio la cui *ratio* — comune a tutti i privilegi previsti dall'art. 2751-*bis* del codice civile — è «quella di riconoscere una collocazione privilegiata a determinati crediti in quanto derivanti dalla prestazione di attività lavorativa subordinata o autonoma e, perciò, destinati a soddisfare le esigenze di sostentamento del lavoratore»;

β) la mancata estensione del privilegio al credito per rivalsa I.V.A. esposto nelle fatture emesse per il pagamento delle provvigioni si traduce, di fatto, in un parziale mancato riconoscimento di quella collocazione privilegiata ai crediti dell'agente per provvigioni;



γ) l'esclusione dal privilegio di una parte di quello stesso credito che il legislatore ha scelto di premiare con una collocazione privilegiata viola il principio di ragionevolezza, dovendosi applicare *a fortiori* il principio affermato dalla Corte costituzionale per il caso in cui sia escluso dal privilegio un credito che rientri «nell'area omogenea» dei crediti già contemplati dalla norma attributiva del privilegio (Corte costituzionale 28 novembre 1983, n. 326, che ha esteso il privilegio di cui all'art. 2751-bis, n. 1 del codice civile al «credito del lavoratore subordinato per danni conseguenti ad infortunio sul lavoro, del quale sia responsabile il datore di lavoro», con motivazione richiamata da Corte costituzionale 4 marzo 1992, n. 84 per delineare l'ambito di ammissibilità di una sentenza additiva della Corte in materia di privilegi; aspetto sul quale si dovrà tornare in seguito).

b) la ingiustificata disparità di trattamento tra agente di commercio e prestatore d'opera.

Se comune è la *ratio* che fonda il riconoscimento del privilegio al lavoratore autonomo di cui al n. 2 dell'art. 2751-bis del codice civile e all'agente di cui al successivo n. 3, è evidente che non si giustifica la disparità di trattamento tra i due creditori per quanto riguarda l'estensione dei rispettivi privilegi al credito per rivalsa I.V.A. Entrambe le categorie di creditori sono premiate dalla normativa sui privilegi in quanto i loro crediti sono «destinati a soddisfare le esigenze di sostentamento del lavoratore». Il regime I.V.A. sulle fatture emesse è il medesimo in entrambi i casi e, quindi, vale per entrambi la constatazione che la mancata estensione del privilegio al credito I.V.A. «comporta, in termini sostanziali, una riduzione» del credito retributivo. Se la scelta del legislatore è stata quella di rendere effettiva e completa la tutela del credito da lavoro autonomo mediante l'estensione del privilegio anche al credito per rivalsa I.V.A., non pare rispettosa del principio di uguaglianza la mancata previsione di analoga estensione anche per gli altri creditori cui il legislatore ha attribuito un analogo privilegio giustificato dalla medesima *ratio* e, in particolare, limitando la questione a quanto rilevante nel presente procedimento, la mancata estensione al credito per rivalsa I.V.A. del privilegio riconosciuto al credito per provvigioni derivante dal rapporto di agenzia.

Sotto questo profilo è dunque l'art. 1, comma 474, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 ad essere sospettato di incostituzionalità, per avere, da un lato, riconosciuto l'estensione del privilegio anche al credito per rivalsa I.V.A. quale parte essenziale della tutela del credito da lavoro autonomo e, dall'altro lato, omesso di applicare tale principio a tutti i crediti che condividono l'attribuzione di un privilegio giustificato dalla medesima *ratio* di tutela del lavoro autonomo.

Piuttosto, trattandosi di una violazione del principio di uguaglianza per rimediare al quale è richiesto un intervento additivo *in bonam partem*, si pone il problema dell'ammissibilità della questione sotto il profilo della delimitazione dei poteri di intervento della Corte costituzionale, cui non è consentito di invadere l'ambito delle valutazioni discrezionali e delle scelte di carattere politico-economico riservate al legislatore. Ma tale invasione si verifica solo quando la decisione implica «scelte, innegabilmente di merito legislativo, in ordine alla natura del privilegio che si vuole introdurre, anche per la necessità di risolvere i connessi problemi attinenti al suo rapporto (di precedenza, di postergazione o concorrenza) con gli altri privilegi già positivamente previsti» (Corte costituzionale 4 marzo 1992, n. 84). Viceversa, nel caso di specie, il privilegio da estendere al credito dell'agente per rivalsa I.V.A. è quello che già la legge attribuisce al credito per provvigioni, sicché non vi sono scelte da fare in ordine alla sua natura e al suo rapporto con gli altri privilegi.

La rilevanza.

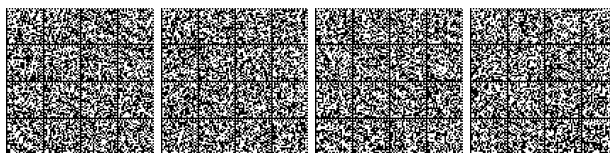
La duplice questione non manifestamente infondata è anche rilevante, perché da essa discende la decisione da assumere nel presente procedimento. Il giudice delegato al fallimento, in sede di formazione dello stato passivo (art. 96 legge fall.), è chiamato ad assumere sull'ammissione del credito e sul suo rango una decisione suscettibile di acquisire efficacia di giudicato c.d. endofallimentare, non più sindacabile in sede di procedimento di ripartizione dell'attivo liquidato (v. Corte costituzionale 4 luglio 2013, n. 170). Nel caso di specie, dalla collocazione del credito per rivalsa I.V.A. in chirografo (come sarebbe inevitabile in base alla normativa vigente, trattandosi di prestazioni non riferibili a determinati beni presenti nell'attivo fallimentare) ovvero in privilegio *ex art. 2751-bis*, n. 3 del codice civile (come sarebbe dovuto, in caso di dichiarazione di incostituzionalità di una delle disposizioni) dipendono le concrete possibilità di soddisfazione di quel credito in esito alla procedura fallimentare.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevanti e non manifestamente infondate — e pertanto solleva d'ufficio — le questioni di illegittimità costituzionale, con riferimento all'art. 3 della Costituzione:

a) dell'art. 2751-bis, n. 3 del codice civile nella parte in cui tale disposizione non estende anche al credito per rivalsa I.V.A. il privilegio generale attribuito al credito per le provvigioni derivante da rapporto di agenzia;



b) dell'art. 1, comma 474, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, nella parte in cui tale disposizione, nel mentre estende al credito per rivalsa I.V.A. il privilegio generale attribuito al credito per le retribuzioni del lavoratore autonomo, non dispone analoga estensione al credito per rivalsa I.V.A. del privilegio generale attribuito al credito per le provvigioni derivante da rapporto di agenzia;

Sospende il processo in corso;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina alla cancelleria di notificare la presente ordinanza alla ricorrente sopra indicata, al curatore fallimentare, al pubblico ministero, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

Ordina al curatore fallimentare di comunicare, nelle forme dell'art. 31-bis legge fall., la presente ordinanza agli altri creditori che hanno presentato domanda di ammissione al passivo.

Udine, 5 maggio 2021

Il Giudice delegato: ZULIANI

21C00234

N. 167

Ordinanza del 29 aprile 2021 del Tribunale di Firenze nel procedimento penale a carico di S. A.

Processo penale - Interrogatorio della persona sottoposta alle indagini - Avvisi all'indagato prima che abbia inizio l'interrogatorio - Mancata previsione che gli avvisi previsti debbano essere rivolti anche alla persona alla quale sia contestato l'illecito amministrativo di cui all'art. 75, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990 o che sia stata già raggiunta da elementi indiziari di tale illecito, allorché la stessa sia sentita in relazione a un reato collegato ai sensi dell'art. 371, comma 2, lettera b), cod. proc. pen.

– Codice di procedura penale, art. 64, comma 3.

TRIBUNALE DI FIRENZE

PRIMA SEZIONE PENALE

Il giudice, dott. Franco Attinà, nel procedimento sopra indicato a carico di S. A.; nato in....., sedicente, identificato con rilievi fotodattiloscopici (CUI.....) elettiv. domiciliato presso la propria abitazione in..... ; difeso di fiducia dall'avv. Elisa Marino del Foro di Firenze (nomina a seguito dell'arresto del.....); parla e comprende adeguatamente la lingua italiana (accertamento all'udienza di convalida del 29 aprile 2021); arrestato in flagranza di reato in data.....e oggetto del decreto di presentazione diretta in giudizio per il rito direttissimo con la seguente imputazione:

1) art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990 n. 309 (T.U.L.*Stup.*) come modificato dal decreto-legge 20 marzo 2014 n. 36, convertito con modificazioni dalla legge 20 maggio 2014, n. 79 (in *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana 20 maggio 2014, n. 115) perché, senza l'autorizzazione di cui all'art. 17 e fuori dalle ipotesi previste dall'art. 75 stessa legge, cedeva a titolo oneroso a P. D M. una dose (gr. 1,57 lordi) di *hashish* sostanza stupefacente di cui alla tab. II-IV prevista dall'art. 14 della legge medesima.

2) art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990 n. 309 (T.U.L.*Stup.*) come modificato dal decreto-legge 20 marzo 2014 n. 36, convertito con modificazioni dalla legge 20 maggio 2014, n. 79 (in *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana 20 maggio 2014, n. 115) perché, senza l'autorizzazione di cui all'art. 17 e fuori dalle ipotesi previste dall'art. 75 stessa legge, deteneva per finalità di spaccio complessivi gr. 11,13 lordi (in due dosi distinte rispettivamente di gr. 10,81 e gr. 0,32) di *hashish* sostanza stupefacente di cui alla tab. II-IV prevista dall'art. 14 della legge medesima.

in.....il.....

premessi che:

S. A. era tratto in arresto in data..... per i reati di cessione e detenzione a fine di spaccio di stupefacenti, qualificati dal pubblico ministero ex art. 73 comma 5 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990;

il pubblico ministero con decreto del 29 aprile 2021 disponeva la presentazione diretta dell'arrestato per la convalida dell'arresto ed il successivo giudizio direttissimo;



all'udienza odierna, dopo la relazione orale dell'operante di P.G., si svolgeva l'interrogatorio dell'arrestato; le parti illustravano quindi le proprie richieste: il pubblico ministero chiedeva convalidarsi l'arresto e applicarsi la misura cautelare del divieto di dimora nel Comune e nella Provincia di.....; il difensore si rimetteva a giustizia quanto alla convalida dell'arresto e chiedeva applicarsi una misura cautelare gradata quale l'obbligo di presentazione alla P.G.;

rilevato che:

A) in base agli atti d'indagine alle ore 11,30 circa del.....i Carabinieri, nel corso di un servizio in abiti civili finalizzato al contrasto dello spaccio di stupefacenti nei pressi della stazione ferroviaria di, notavamo transitare nei giardini antistanti la suddetta stazione tale P. D. M., nato il.....in....., a loro noto come assuntore di stupefacenti; notavano che il medesimo alle successive ore 11,35 veniva avvicinato da altro soggetto, poi identificato nell'attuale arrestato S. A. I militari si posizionavano quindi a debita distanza, sempre avendo a vista i due soggetti, ripresi oltretutto in diretta dalle telecamere del Comune di.....che altro Carabiniere monitorava dalla centrale operativa. Pochi istanti dopo gli operanti notavano il passaggio di qualcosa (probabilmente un involucro in cellophane) da parte del S. a P., che a sua volta cedeva qualcosa. Notando S. allontanarsi e P. prepararsi una sigaretta artigianale, i Carabinieri intervenivano, fermando entrambi i soggetti. Sequestravano così a P. un frammento di sostanza stupefacente del tipo hashish (come da successivo narcotest) del peso di circa 1,5 grammi; addosso a S. rinvenivano ulteriori due frammenti di sostanza stupefacente sempre del tipo *hashish* (come da successivo narcotest), del peso rispettivamente di 10,8 grammi e di 0,3 grammi, oltre alla somma di euro 14,00 custodita nel portafogli;

B) P. D. M. sentito poi a s.i.t., confermava l'acquisto appena effettuato della sostanza e descriveva le relative modalità; in particolare, affermava che giunto nei pressi della stazione riconosceva l'attuale arrestato come un venditore di stupefacenti e affermava che lo stesso era solito vendere caffè e gliene versava un bicchiere per dissimulare la contestuale cessione dello stupefacente;

C) Il prevenuto in sede d'interrogatorio ha negato la cessione di stupefacente, affermando di avere detenuto la sostanza sequestratagli per il proprio consumo personale; ha dichiarato inoltre di avere tratto la provvista per acquistare detta sostanza e altra già consumata dai proventi del piccolo commercio di sigarette, caffè e simili.

D) per provvedere in ordine alle richieste di convalida dell'arresto e di applicazione della misura cautelare, occorre dapprima individuare quali siano gli atti utilizzabili a tale scopo;

E) per poter addivenire ad una corretta decisione a questo riguardo ed in particolare per valutare l'utilizzabilità del verbale delle sommarie informazioni rese dal P., appare necessario il pronunciamento della Corte costituzionale in ordine alla legittimità costituzionale delle norme di cui all'art. 64 comma 3 codice di procedura penale nella parte in cui non prevede che gli avvisi ivi indicati debbano essere rivolti alla persona cui sia contestato l'illecito amministrativo di cui all'art. 75, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, o che sia già raggiunta da elementi indiziati di tale illecito, allorché la stessa sia sentita in relazione ad un reato collegato ai sensi dell'art. 371, comma 2, lettera b) c.p.p.;
ciò premesso;

OSSERVA:

1. Rilevanza della questione

1.1) D. M. P. era già raggiunto da gravi elementi indiziati in ordine all'illecito amministrativo di cui all'art. 75, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 allorché è stato sentito dalla polizia giudiziaria in ordine ai fatti oggetto del procedimento: i militari, sapendo che lo stesso era assuntore di stupefacenti, lo monitoravano e avevano modo di vedere uno scambio di qualcosa tra il predetto e S., con modalità e in un contesto altamente sospetti;

1.2) P. è stato sentito dalla Polizia giudiziaria ai sensi dell'art. 351 comma 1, codice procedura penale, senza che allo stesso siano stati forniti gli avvisi di cui all'art. 64, comma 3, codice di procedura penale. Al contrario il verbale riporta espressamente l'obbligo per la persona sentita di rispondere dicendo la verità e l'ammonimento circa la possibilità che la reticenza o le false risposte possano integrare vari reati, tra cui il favoreggiamento *ex art. 378 c.p.*;

1.3) L'art. 64, comma 3, codice di procedura penale elenca gli avvisi che devono essere effettuati nei confronti della persona sottoposta alle indagini prima dell'inizio dell'interrogatorio;

1.4) Il disposto dell'art. 64 codice di procedura penale è richiamato, in tutto o in parte, oltre che dalle norme che disciplinano le varie ipotesi di interrogatorio previste dall'ordinamento (a seguito dell'applicazione di misure cautelari, in udienza preliminare, ecc.), anche da altre norme processuali che ne estendono l'ambito applicativo: l'art. 210 codice di procedura penale relativamente all'esame dibattimentale delle persone imputate in un procedimento connesso a norma dell'art. 12 codice di procedura penale o di un reato collegato a norma dell'art. 371, comma 2, lettera b) codice di procedura penale; l'art. 350 codice di procedura penale relativamente alle sommarie informazioni utili per le investigazioni assunte dalla polizia giudiziaria dalla persona nei cui confronti vengono svolte le indagini; l'art. 363 codice di



procedura penale - tramite il richiamo all'art. 210 codice di procedura penale - relativamente all'interrogatorio da parte del Pubblico ministero delle persone imputate in un procedimento connesso a norma dell'art. 12 codice di procedura penale o di un reato collegato a norma dell'art. 371, comma 2, lettera *b*) codice di procedura penale; l'art. 374 codice di procedura penale relativamente alla presentazione spontanea al Pubblico ministero.

Varie pronunce di legittimità, sulla base di ragioni di carattere sistematico, hanno poi riconosciuto la doverosità degli avvisi di cui all'art. 64 codice di procedura penale anche in relazione ad ipotesi per le quali gli stessi non sono espressamente previsti: così Cassazione Sez. 1, Sentenza n. 22643 del 10 maggio 2012 (dep. 11 giugno 2012) Rv. 252741 - 01 e Cassazione Sez. 1, Sentenza n. 15849 del 18 dicembre 2017 (dep. 10 aprile 2018) hanno affermato che i citati avvisi devono essere formulati dalla polizia giudiziaria anche allorché proceda ai sensi dell'art. 351 comma 1-*bis* all'assunzione di informazioni da persone imputate in un procedimento connesso a norma dell'art. 12 codice di procedura penale o di un reato collegato a norma dell'art. 371, comma 2, lettera *b*) codice procedura penale.

Ai sensi dell'art. 61 codice di procedura penale i diritti e le garanzie previste per l'imputato si estendono alla persona sottoposta alle indagini; salvo sia diversamente previsto, inoltre, le disposizioni dettate per l'imputato si estendono alla persona sottoposta alle indagini.

1.5) Ai sensi del comma 3-*bis* dell'art. 64 codice di procedura penale «l'inosservanza delle disposizioni di cui al comma 3, lettere *a*) e *b*) rende inutilizzabili le dichiarazioni rese dalla persona interrogata. In mancanza dell'avvertimento di cui al comma 3, lettera *c*), le dichiarazioni eventualmente rese dalla persona interrogata su fatti che concernono la responsabilità di altri non sono utilizzabili nei loro confronti e la persona interrogata non potrà assumere, in ordine a detti fatti, l'ufficio di testimone».

L'art. 63, comma 1, codice di procedura penale prevede poi - in caso di dichiarazioni autoincriminanti rese nel corso dell'audizione da un soggetto non imputato e non sottoposto alle indagini - l'inutilizzabilità contro il predetto soggetto delle dichiarazioni rilasciate prima dell'interruzione dell'esame. Il comma successivo sancisce l'inutilizzabilità anche nei confronti dei terzi delle dichiarazioni rese, qualora la persona dovesse essere sentita sin dall'inizio in qualità di imputato o di persona sottoposta alle indagini;

1.6) Si ritiene poi di dover condividere l'orientamento giurisprudenziale secondo cui - nel caso in cui i citati avvisi di cui all'art. 64 comma 3 codice di procedura penale (ed in particolare quello di cui alla lettera *e*) siano stati indebitamente omessi - le dichiarazioni in questione, anche ove rese nel corso delle indagini preliminari, sono inutilizzabili nei confronti dei terzi (oltre alle già citate Cassazione Sez. 1, Sentenza n. 22643 del 10 maggio 2012 Rv. 252741 - 01 e Cassazione Sez. 1, Sentenza n. 15849 del 18 dicembre 2017, afferenti alla materia cautelare, si veda anche Cassazione Sez. 3, Sentenza n. 30922 del 18 settembre 2020 Rv. 280277 - 01, relativa all'inutilizzabilità nel giudizio abbreviato).

1.7) A fronte di tale quadro di garanzie e di correlate sanzioni, nessuna garanzia è prevista in ordine all'audizione del soggetto cui sia già stato contestato un illecito per il quale sia prevista una sanzione formalmente non penale ma sostanzialmente punitiva (o nei cui confronti siano già emersi indizi di un tale illecito), allorché lo stesso sia sentito in relazione ad un fatto collegato ai sensi dell'art. 371, comma 2, lettera *b*) codice di procedura penale; con riguardo specifico al caso di specie, nessuna garanzia è prevista in relazione all'audizione della persona cui sia già stata contestato l'illecito di cui all'art. 75 comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 o nei cui confronti siano comunque già emersi elementi indizianti di tale illecito, con riguardo alla relativa audizione in merito alla cessione di sostanza stupefacente avvenuta nei suoi confronti;

1.8) In proposito, risulta evidente il collegamento probatorio tra l'illecito amministrativo di cui all'art. 75 comma 1 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, posto in essere da chi abbia acquistato o ricevuto sostanza stupefacente per farne uso personale, ed il reato di cui all'art. 73 comma 5 decreto del Presidente della Repubblica 309/1990 ora contestato a S. in relazione alla cessione dello stupefacente allo stesso P.

1.9) Ove la norma di cui all'art. 64 comma 3 codice di procedura penale fosse dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede che gli avvisi in questione siano rivolti anche a tali soggetti, ne deriverebbe ai sensi degli articoli 63 e 64 comma 3-*bis* l'inutilizzabilità delle dichiarazioni rese nei confronti dell'attuale imputato.

A tale riguardo, ad avviso di questo giudice - una volta intervenuta la suggerita dichiarazione d'incostituzionalità dell'art. 64, comma 3, codice di procedura penale - l'inutilizzabilità (conseguente alla mancata formulazione degli avvisi) potrebbe essere affermata già alla stregua delle disposizioni di legge esistenti senza la necessità di un intervento manipolativo anche rispetto alle disposizioni che prevedono la sanzione dell'inutilizzabilità.

1.10) Le dichiarazioni rese da P. costituiscono uno dei principali elementi a carico di S. (e l'unico con riguardo a taluni profili, quali precedenti cessioni ad opera dello stesso S. a P., cui quest'ultimo fa implicitamente riferimento allorché afferma di avere riconosciuto il predetto come uno spacciatore e che il medesimo è solito vendere altresì caffè);

1.11) La dichiarazione d'incostituzionalità che qui si suggerisce inciderebbe dunque significativamente sul materiale probatorio valutabile ai fini della decisione in ordine alla convalida dell'arresto e alla richiesta di applicazione di misura cautelare;



2. Non manifesta infondatezza

2.1) Si dubita della legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 64 comma 3 codice di procedura penale nella parte in cui non prevede che gli avvisi ivi indicati siano rivolti alla persona cui sia contestato l'illecito amministrativo di cui all'art. 75 comma 1 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, o che sia già raggiunta da elementi indizianti di tale illecito, allorché la stessa sia sentita in relazione ad un reato collegato ai sensi dell'art. 371, comma 2, lettera b) codice di procedura penale;

2.2) Tale disciplina normativa pare violare i precetti di cui agli articoli 3, 24, 111 e 117 della Costituzione (l'art. 117 in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e all'art. 14, comma 3, lettera g), del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici di New York).

2.3) L'art. 75 comma 1 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 (come risultante a seguito delle modifiche apportate dall'art. 1 comma 24-*quater* decreto-legge n. 36/2014, convertito con modifiche dalla legge n. 79/2014) prevede: «Chiunque, per farne uso personale, illecitamente importa, esporta, acquista, riceve a qualsiasi titolo o comunque detiene sostanze stupefacenti o psicotrope è sottoposto, per un periodo da due mesi a un anno, se si tratta di sostanze stupefacenti o psicotrope comprese nelle tabelle I e III previste dall'art. 14, e per un periodo da uno a tre mesi, se si tratta di sostanze stupefacenti o psicotrope comprese nelle tabelle II e IV previste dallo stesso articolo, a una o più delle seguenti sanzioni amministrative:

- a) sospensione della patente di guida, del certificato di abilitazione professionale per la guida di motoveicoli e del certificato di idoneità alla guida di ciclomotori o divieto di conseguirli per un periodo fino a tre anni;
- b) sospensione della licenza di porto d'armi o divieto di conseguirla;
- e) sospensione del passaporto e di ogni altro documento equipollente o divieto di conseguirli;
- d) sospensione del permesso di soggiorno per motivi di turismo o divieto di conseguirlo se cittadino extracomunitario».

I commi successivi dell'art. 75 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 disciplinano la procedura applicativa delle sanzioni, il regime d'impugnazione, l'eventuale revoca.

Pare significativo in particolare il disposto del terzo comma: «Accertati i fatti di cui al comma 1, gli organi di polizia procedono alla contestazione immediata, se possibile, e riferiscono senza ritardo e comunque entro dieci giorni, con gli esiti degli esami tossicologici sulle sostanze sequestrate effettuati presso le strutture pubbliche di cui al comma 10, al prefetto competente ai sensi del comma 13. Ove, al momento dell'accertamento, l'interessato abbia la diretta e immediata disponibilità di veicoli a motore, gli organi di polizia procedono altresì all'immediato ritiro della patente di guida. Qualora la disponibilità sia riferita ad un ciclomotore, gli organi accertatori ritirano anche il certificato di idoneità tecnica, sottoponendo il veicolo a fermo amministrativo. Il ritiro della patente di guida, nonché del certificato di idoneità tecnica e il fermo amministrativo del ciclomotore hanno durata di trenta giorni e ad essi si estendono gli effetti di quanto previsto al comma 4».

2.4) Alla luce di tali previsioni normative l'illecito di cui all'art. 75 comma 1 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, pur formalmente amministrativo, pare connotato da sanzioni sostanzialmente penali.

In proposito, richiamando i c.d. criteri Engel elaborati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (i quali non necessariamente devono essere simultaneamente soddisfatti), si deve rilevare che la natura e finalità della misura non è meramente preventiva, ma assume uno spiccato connotato punitivo, e che le sanzioni potenzialmente applicabili sono plurime e significativamente afflittive.

Sotto il primo profilo si consideri ad esempio che il ritiro immediato della patente o del certificato di idoneità alla guida di ciclomotori, nel caso in cui al momento dell'accertamento il trasgressore abbia la diretta e immediata disponibilità di veicoli a motore, prescinde dal dato dell'intervenuta assunzione dello stupefacente e dunque dalla sussistenza di un pericolo immediato per la pubblica incolumità (essendo previsto anche in caso di mera detenzione dello stupefacente in funzione di un consumo personale che potrebbe avvenire anche a distanza di tempo presso l'abitazione privata) e prescinde anche dall'accertamento di infrazioni connesse alla circolazione stradale; in caso di ciclomotore è previsto anche che il veicolo sia sottoposto a fermo amministrativo.

Del resto la giurisprudenza della Corte di cassazione, sia pur pronunciandosi prima delle modifiche apportate all'art. 75 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 nel 2014, ha espressamente riconosciuto la finalità anche punitiva dell'illecito in questione (secondo Cassazione Civ. Sez. 2, Ordinanza n. 21236 del 14 ottobre 2010 (Rv. 615467 - 01) tale disciplina normativa non ha «uno scopo meramente punitivo», e quindi anche punitivo).

Sotto il secondo profilo, occorre considerare che le sanzioni previste dall'art. 75 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 sono plurime, variegate e irrogabili anche cumulativamente. In proposito, si deve sottolineare che secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo per valutare la gravità della sanzione (allo scopo di identificare la stessa come pena o meno ai fini della Convenzione), la stessa deve essere valutata prendendo come punto di riferimento la pena massima edittale, non rilevando la sanzione concretamente inflitta al termine del giudizio



(si veda ad es. Corte europea dei diritti dell'uomo sentenza 13 giugno 2017, Šimkus contro Lituania, par. 44). Nel caso dell'illecito di cui all'art. 75 decreto del Presidente della Repubblica 309/1990, occorre dunque avere riguardo alla pluralità delle sanzioni nell'entità massima potenzialmente applicabile.

In particolare, già la sola sospensione della patente di guida per un periodo apprezzabile di tempo o il divieto di conseguirla per un notevole periodo di tempo costituisce una sanzione che, per la sua severità, assume un carattere punitivo e dissuasivo. In proposito, recentemente la stessa Corte costituzionale ha riconosciuto il carattere sostanzialmente penale della sanzione della revoca della patente di guida (con il divieto di conseguirla nuovamente per un certo periodo di tempo) applicata con la sentenza di condanna o di patteggiamento per il reato di omicidio stradale o di lesioni stradali (sentenza n. 68/2021). In tale occasione la Corte costituzionale ha altresì ricordato i numerosi casi in cui la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto che misure come il ritiro e la sospensione della patente, o il divieto di condurre veicoli a motore, o anche solo la decurtazione dei punti della patente — in ragione della elevata rilevanza del diritto di condurre un veicolo a motore per la vita quotidiana e l'esercizio di una attività professionale — si debbano considerare sanzioni di natura penale.

Non pare doversi trascurare un ulteriore dato: l'illecito di cui all'art. 75 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 è sempre correlato ad un delitto di cessione di stupefacenti, per il quale l'ordinamento prevede pene severe e anche sul piano procedurale appronta una serie di misure (arresto in flagranza, intercettazioni, misure cautelari), anche in deroga al regime ordinario (ad es. in materia di perquisizioni domiciliari), che rendono evidente l'attenzione e lo sforzo che il Legislatore vuole dedicare alla repressione del traffico di stupefacenti. In tale quadro anche la previsione dell'illecito di cui all'art. 75 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 per il mero consumatore vale ad assumere una forte connotazione dissuasiva.

2.5) Una volta riconosciuta la natura sostanzialmente penale dell'illecito di cui all'art. 75 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, il mancato riconoscimento del c.d. diritto al silenzio al soggetto cui tale illecito sia contestato o che comunque sia raggiunto da indizi di responsabilità per tale illecito pare violare le citate norme costituzionali.

Occorre premettere che il nostro ordinamento penale riconosce all'imputato e all'imputato di reato connesso o collegato una serie di garanzie, tra cui il diritto al silenzio, ma anche il non assoggettamento all'obbligo di dire la verità e in certi casi il diritto a non presentarsi dinanzi all'autorità giudiziaria o alla polizia giudiziaria (che pure costituiscono declinazioni del principio del *nemo tenetur se detegere*), nonché l'assistenza difensiva.

Si intende qui proporre l'estensione al soggetto cui sia contestato l'illecito ex art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 soltanto della facoltà di non rispondere, in quanto il diritto al silenzio costituisce il nucleo essenziale del diritto a non collaborare alla propria incolpazione.

2.6) L'omesso riconoscimento del diritto al silenzio pare violare in primo luogo l'art. 24 della Costituzione.

Come ribadito con l'ordinanza 117/2019, la giurisprudenza della Corte costituzionale ritiene che «il “diritto al silenzio” dell'imputato - pur non godendo di espresso riconoscimento costituzionale - costituisca un «corollario essenziale dell'inviolabilità del diritto di difesa», riconosciuto dall'art. 24 Cost. (ordinanze n. 202 del 2004, n. 485 e n. 291 del 2002). Tale diritto garantisce all'imputato la possibilità di rifiutare di sottoporsi all'esame testimoniale e, più in generale, di avvalersi della facoltà di non rispondere alle domande del giudice o dell'autorità competente per le indagini.»

Per quanto la Corte non abbia finora affermato espressamente l'applicabilità del diritto al silenzio anche nell'ambito di procedimenti amministrativi funzionali all'irrogazione di sanzioni di natura «punitiva» secondo i criteri Engel, pare potersi giungere a tale conclusione.

Da un lato infatti il diritto al silenzio appartiene «al novero dei diritti inalienabili della persona umana» (ordinanza n. 117/2019); dall'altro, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha negli anni via via riconosciuto l'applicabilità di singole garanzie proprie del processo penale anche agli illeciti connotati da una sanzione, pur formalmente qualificata diversamente, ma di fatto di natura «punitiva».

Da ultimo con la sentenza n. 68/2021 la Corte ha sottolineato di avere «ormai esteso alle sanzioni amministrative a carattere punitivo - in quanto tali (indipendentemente, cioè, dalla caratura dei beni incisi) - larga parte dello «statuto costituzionale» sostanziale delle sanzioni penali: sia quello basato sull'art. 25 Cost. irretroattività della norma sfavorevole (sentenze n. 96 del 2020, n. 223 del 2018 e n. 68 del 2017; nonché, a livello argomentativo, sentenze n. 112 del 2019 e n. 121 del 2018; ordinanza n. 117 del 2019), determinatezza dell'illecito e delle sanzioni (sentenze n. 134 del 2019 e n. 121 del 2018) - sia quello basato su altri parametri, e in particolare sull'art. 3 Cost. - retroattività della *lex mitior* (sentenza n. 63 del 2019), proporzionalità della sanzione alla gravità del fatto (sentenza n. 112 del 2019)».

In tale quadro il diritto al silenzio, nocciolo essenziale del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost., pare doversi estendere anche agli illeciti per i quali siano previste sanzioni amministrative a carattere punitivo.

D'altro canto, nel citato contesto il mancato riconoscimento di tale diritto parrebbe irragionevole e quindi contrastante con l'art. 3 Cost.

2.7) La norma censurata sembra violare anche l'art. 111 Cost. nella misura in cui non consente il rispetto del principio del giusto processo.



Il diritto al silenzio è riconosciuto non solo per salvaguardare la libertà e dignità del soggetto cui le domande siano rivolte, ma anche per assicurare la genuinità delle dichiarazioni rese, che potrebbe essere messa in pericolo dall'esercizio di pressioni da parte dell'autorità nei confronti del soggetto esaminato.

Il mancato riconoscimento del diritto al silenzio sulla base della mera distinzione formale tra illecito penale e illecito amministrativo contestato al soggetto non imputato da esaminare pare non rispondere ad un criterio di ragionevolezza (e dunque viene di nuovo in rilievo l'art. 3 Cost.) ai fini della genuinità degli elementi di prova forniti dal soggetto costretto a rendere dichiarazioni.

Costringere un soggetto a rendere dichiarazioni *contra se* potrebbe poi costituire una violazione dell'art. 111 Cost. anche sotto il profilo della c.d. parità delle armi nell'eventuale successivo giudizio di impugnazione della sanzione amministrativa punitiva.

2.8) La norma qui censurata pare contrastare anche con Part. 117 Cost. (che prescrive che la potestà legislativa è esercitata nel rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali) in relazione all'art. 6 CEDU. La stessa Corte costituzionale con l'ordinanza n. 117/2019 ha rilevato che la Corte europea dei diritti dell'uomo infatti, pur in assenza di un riconoscimento esplicito del diritto al silenzio nella Convenzione, ha reiteratamente affermato che «il «diritto a restare in silenzio e a non contribuire in alcun modo alla propria incriminazione» (Corte EDU, sentenza 25 febbraio 1993, *Funke* contro Francia, paragrafo 44) si colloca al cuore della nozione di «equo processo» proclamata dall'art. 6, paragrafo 1, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (*ex multis*, Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 5 aprile 2012, *Chambaz* contro Svizzera, paragrafo 52). Tale diritto è, infatti, finalizzato a proteggere l'accusato da indebite pressioni dell'autorità volte a provocarne la confessione (sentenza 8 febbraio 1996, *John Murray* contro Regno Unito, paragrafo 45). Nella valutazione della Corte europea dei diritti dell'uomo, inoltre, il diritto in questione è strettamente connesso alla presunzione di innocenza di cui all'art. 6, paragrafo 2, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (sentenze 21 dicembre 2000, *Heaney e McGuinness* contro Irlanda, paragrafo 40; 17 dicembre 1996, *Saunders* contro Regno Unito, paragrafo 68)». La Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto decisiva ai fini del riconoscimento del diritto al silenzio la natura «punitiva» della sanzione applicabile, che postulava il rispetto dell'intero spettro delle garanzie assicurate dalla Convenzione in materia penale, compresa quella del «diritto al silenzio» da parte di chi sia incolpato di avere commesso un illecito. «Pare pertanto che, anche secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo, il diritto a non cooperare alla propria incolpazione e a non essere costretto a rendere dichiarazioni di natura confessoria, riconducibile all'art. 6 CEDU, comprenda il diritto di chiunque sia sottoposto a un procedimento amministrativo, che potrebbe sfociare nella irrogazione di sanzioni di carattere «punitivo» nei propri confronti, a non essere obbligato a fornire all'autorità risposte dalle quali potrebbe emergere la propria responsabilità, sotto minaccia di una sanzione in caso di inottemperanza» (Corte costituzionale ordinanza n. 117/2019).

Tale argomento vale a maggior ragione con riguardo all'illecito di cui all'art. 75 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 posto che, secondo la giurisprudenza costante della Corte di cassazione, l'acquirente di sostanza stupefacente per uso personale che si rifiuti di fornire alla polizia giudiziaria informazioni sulle persone da cui ha ricevuto la droga può essere chiamato a rispondere del delitto di favoreggiamento personale. Se è vero che la giurisprudenza di legittimità ha riconosciuto in astratto l'applicabilità in tali casi dell'esimente di cui all'art. 384 c.p., in concreto poi ha fissato per detta applicabilità requisiti, limiti e condizioni tanto stringenti da escluderne di fatto l'operatività, giungendo con le motivazioni più varie a confermare la condanna per favoreggiamento dell'acquirente consumatore che aveva serbato il silenzio

(Cassazione Sez. 6, Sentenza n. 12934 dell'11 marzo 2015 Rv. 262910 01, Cassazione Sez. 6, Sentenza n. 23324 dell'8 marzo 2013 Rv. 256624 - 01, Cassazione Sez. 6, Sentenza n. 30535 del 13 luglio 2007 Rv. 237244 - 01).

2.9) Da ultimo viene in rilievo la violazione dell'art. 117 Cast. in relazione all'art. 14, comma 3, lettera g), del Patto internazionale sui diritti civili e politici di New York.

Detto articolo del Patto adottato a New York il 16 dicembre 1966 (reso esecutivo in Italia con la legge 25 ottobre 1977, n. 881), prevede che «Ogni individuo accusato di un reato ha diritto, in posizione di piena eguaglianza, come minimo alle seguenti garanzie: [...] g) a non essere costretto a deporre contro se stesso od a confessarsi colpevole».

Considerata la natura internazionale del Patto, con cui dunque si volevano porre dei vincoli alle condotte dei singoli Stati, pare necessario fare riferimento alla natura penale delle sanzioni anche ove queste siano qualificate diversamente dall'ordinamento nazionale; diversamente i singoli Stati potrebbero aggirare l'impegno assunto a livello internazionale semplicemente qualificando le sanzioni pur pesantemente afflittive (eventualmente anche detentive) come non penali, così sottraendo di fatto alla persona interessata le speciali garanzie previste dal Patto.

2.10) Pare necessario precisare che il riconoscimento anche rispetto all'illecito *ex art. 75* decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 del diritto al silenzio richiede necessariamente, perché tale diritto sia effettivo e salvaguardato compiutamente (come la natura di diritto inviolabile dell'individuo postula), che lo stesso sia garantito attraverso la formulazione espressa degli avvisi di cui all'art. 64 codice di procedura penale.



Diversamente, ove si riconoscesse il diritto al silenzio, ma non si imponesse all'autorità che procede all'audizione di avvisare l'interessato in ordine a tale diritto, lo si priverebbe in sostanza di effettività: si consideri da un lato lo stato di soggezione in cui si può venire a trovare l'interessato (consumatore di sostanze) di fronte all'organo inquirente e dall'altro il fatto che egli non sarebbe neppure assistito da un difensore che potrebbe renderlo edotto delle sue facoltà.

Perché il diritto al silenzio non sia meramente «tollerato», ma «protetto» dall'ordinamento, i citati avvisi (e le connesse sanzioni in caso di omissione) paiono essenziali.

2.11) Infine, la richiesta di dichiarare l'illegittimità della norma di cui all'art. 64 comma 3 codice di procedura penale nella parte in cui non prevede che gli avvisi ivi indicati debbano essere rivolti alla persona cui sia contestato l'illecito amministrativo di cui all'art. 75 comma 1 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, o che sia già raggiunta da elementi indiziati di tale illecito, allorché la stessa sia sentita in relazione ad un reato collegato ai sensi dell'art. 371, comma 2, lettera b) codice di procedura penale, va intesa evidentemente avendo riguardo ai criteri di collegamento fattuali previsti dall'art. 371, comma 2, lettera b) codice di procedura penale, a prescindere dal dato formale della non qualificazione come reato dell'illecito ex art. 75 comma 1 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

3. Possibilità di un'interpretazione conforme

Non risultano percorribili interpretazioni conformi della norma ora censurata alle citate disposizioni della Costituzione, chiaro e univoco essendo il dato letterale, che fa riferimento univoco all'illecito anche formalmente penale.

Detta disposizione è peraltro interpretata in modo costante dalla giurisprudenza in conformità al citato dato letterale. Si veda ad es. Cassazione Sez. 3, Sentenza n. 2441 del 9 ottobre 2014 Rv. 261953 - 01 («L'acquirente di modiche quantità di sostanza stupefacente, nei cui confronti non siano emersi elementi indiziati di uso non personale, deve essere sentito nel corso delle indagini preliminari come persona informata dei fatti e come testimone in dibattimento, essendo irrilevante, a tal fine, che egli possa essere soggetto a sanzione amministrativa per l'uso personale, derivando da ciò la utilizzabilità delle dichiarazioni rese nelle rispettive qualità») e in precedenza Cassazione Sez. U, Sentenza n. 21832 del 22 febbraio 2007 Rv. 236370 - 01 e Cassazione Sez. 6, Sentenza n. 40586 del 10 ottobre 2008 Rv. 241358 - 01 e Cassazione Sez. 6, Sentenza n. 39981 del 19 settembre 2013 Rv. 256274-01.

4. Essendo la norma della cui legittimità si dubita rilevante per l'individuazione del materiale probatorio utilizzabile ai fini della decisione sulla richiesta di convalida e sulla richiesta di applicazione della misura cautelare, si deve sospendere il giudizio in ordine a tali richieste in attesa della decisione della Corte costituzionale; posto che, elevando la questione, è automaticamente impossibile il rispetto del termine di legge - decorso il quale senza che l'ordinanza di convalida dell'arresto sia pronunciata occorre disporre la liberazione del prevenuto (a prescindere dalla ragione per cui entro il suddetto termine l'ordinanza non sia pronunciata) - si deve fin da ora disporre la liberazione del predetto (Corte costituzionale sentenza n. 54/1993);

P. Q. M.

Visti gli articoli 391 e 558 codice di procedura penale.

Sospende la decisione in ordine alla richiesta di convalida dell'arresto e di applicazione di misure cautelari.

Dispone l'immediata liberazione dell'imputato.

Visti gli articoli 134 Cost., 23 ss. legge n. 87/1953, ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata.

Solleva questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 64 comma 3 codice di procedura penale nella parte in cui non prevede che gli avvisi ivi indicati debbano essere rivolti alla persona cui sia contestato l'illecito amministrativo di cui all'art. 75 comma 1 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, o che sia già raggiunta da elementi indiziati di tale illecito, allorché la stessa sia sentita in relazione ad un reato collegato ai sensi dell'art. 371, comma 2, lettera b) codice di procedura penale;

per violazione degli articoli 3, 24, 111 e 117 Cost. (l'art. 117 Cost. in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e all'art. 14, comma 3, lettera g), del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici di New York).

Sospende il giudizio in corso, ed i relativi termini di prescrizione, fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Dispone l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza e degli atti del procedimento, comprensivi della documentazione attendente il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni di cui al successivo capoverso.

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.



Dà atto, anche ai fini di cui all'art. 23 comma 4 legge n. 87/1953, che la presente ordinanza è stata letta in udienza e che, pertanto, essa deve intendersi notificata a coloro che sono o devono considerarsi presenti, ex art. 148 comma 5 c.p.p.

Firenze, 29 aprile 2021

Il Giudice: ATTINÀ

21C00235

N. 168

Ordinanza del 25 giugno 2021 del Tribunale di Firenze nel procedimento penale a carico di D. M. L.

Processo penale - Interrogatorio della persona sottoposta alle indagini - Avvisi all'indagato prima che abbia inizio l'interrogatorio - Mancata previsione che gli avvisi previsti debbano essere rivolti anche alla persona cui sia contestato l'illecito amministrativo di cui all'art. 75, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990 o che sia stata già raggiunta da elementi indiziati di tale illecito, allorché la stessa sia sentita in relazione a un reato collegato ai sensi dell'art. 371, comma 2, lettera b), cod. proc. pen.

– Codice di procedura penale, art. 64, comma 3.

TRIBUNALE DI FIRENZE

PRIMA SEZIONE PENALE

Il Giudice, dott. Franco Attinà, nel procedimento sopra indicato a carico di D. M. L., nato in , sedicente, identificato con rilievi fotodattiloscopici (C.U.I.); elettiv. domiciliato presso l'avv. Massimo Goti del Foro di Prato; difeso di fiducia dall'avv. Massimo Goti del Foro di Prato (nomina a seguito dell'arresto del); parla e comprende solo parzialmente la lingua italiana (accertamento all'udienza di convalida del 25 giugno 2021); arrestato in flagranza di reato in data e oggetto del decreto di presentazione diretta in giudizio per il rito direttissimo con la seguente imputazione

1) art. 73, comma 5[^], decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (T.U.L.Stup.) come modificato dal decreto-legge 20 marzo 2014, n. 36, convertito con modificazioni dalla legge 20 maggio 2014, n. 79 (nella *Gazzetta Ufficiale* 20 maggio 2014, n. 115) perché, senza l'autorizzazione di cui all'art. 17 e fuori dalle ipotesi previste dall'art. 75 stessa legge, cedeva a R. F., per la somma di euro 40,00, complessivi gr. 0,44 lordi cocaina (crack) sostanza stupefacente di cui alla tab. I-III prevista dall'art. 14 della legge medesima.

2) art. 73, comma 5[^], decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (T.U.L.Stup.) come modificato dal decreto-legge 20 marzo 2014, n. 36, convertito con modificazioni dalla legge 20 maggio 2014, n. 79 (nella *Gazzetta Ufficiale* 20 maggio 2014, n. 115) perché, senza l'autorizzazione di cui all'art. 17 e fuori dalle ipotesi previste dall'art. 75 stessa legge, deteneva per finalità di spaccio complessivi gr. 4,80 lordi di sostanza stupefacente del tipo crack/cocaina (suddivisi in 8 dosi pronte per lo spaccio) sostanza stupefacente di cui alla tab. I-III prevista dall'art. 14 della legge medesima.

Accertati in , il
premesse che:

D. M. L. era tratto in arresto in data , alle ore circa, per i reati di cessione e detenzione a fine di spaccio di stupefacenti, qualificati dal pubblico ministero ex art. 73 comma 5 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990; il pubblico ministero con decreto del 24 giugno 2021 disponeva la presentazione diretta dell'arrestato per la convalida dell'arresto ed il successivo giudizio direttissimo;

all'udienza odierna, dopo la relazione orale dell'operante di P.G., si svolgeva l'interrogatorio dell'arrestato; le parti illustravano quindi le proprie richieste: il pubblico ministero chiedeva convalidarsi l'arresto e applicarsi la misura cautelare del divieto di dimora nel Comune e nella Provincia di ; il difensore si opponeva alla convalida dell'arresto e all'applicazione di misure cautelari, chiedendo in subordine l'applicazione di una misura cautelare gradata quale l'obbligo di presentazione alla P.G.;



rilevato che:

A) in base agli atti d'indagine alle ore circa del i poliziotti del Commissariato , nel corso di un servizio in strada in abiti civili finalizzato al contrasto dello spaccio di stupefacenti nei pressi del , notavano l'attuale arrestato (che già conoscevano perché in data 8 giugno 2021 lo avevano trovato in possesso di un computer di origine furtiva) parlare con altro soggetto, successivamente identificato in R. F. , nato il a . Gli operanti notavano che il D. si avvicinava ad una fioriera, ove dall'interno di un fazzoletto prelevava un involucro che cedeva a R. in cambio di alcune banconote. Gli operanti a questo punto intervenivano, fermando entrambi i soggetti. Sequestravano così a R. un involucro contenente 0,44 grammi di sostanza che alla vista individuavano come crack e che poi effettivamente al *narcotest* risultava positivo come cocaina (di cui il crack è un derivato); addosso a D. rinvenivano la somma di euro 220 (tra cui due banconote da 20 euro oggetto delle successive dichiarazioni di R.); nella già citata fioriera recuperavano il fazzoletto sopra menzionato al cui interno rinvenivano ulteriori otto involucri, sei dei quali di colore giallo identici a quello sequestrato a R. , che avrebbero poi reagito positivamente al *narcotest* come cocaina (crack), per complessivi gr. 4,80;

B) R. F. , sentito poi a s.i.t., confermava l'acquisto appena effettuato della sostanza di tipo crack da un soggetto, da lui conosciuto come «Matteo» che riconosceva senza ombra di dubbio nel soggetto tratto in arresto dai poliziotti; descriveva le modalità dell'acquisto (corrispondenti a quelle osservate dagli operanti di P.G.); affermava di avere pagato la dose di crack 40 euro; dichiarava che già in altre due occasioni - nell'arco dei precedenti due mesi - aveva acquistato dosi di crack dal medesimo spacciatore, con le medesime modalità, nel medesimo luogo e al medesimo prezzo;

C) Il prevenuto in sede d'interrogatorio si è avvalso della facoltà di non rispondere;

D) dal verbale di arresto e dall'elenco dei rilievi dattiloscopici emerge che il prevenuto (incensurato) - la cui prima presenza in Italia è stata rilevata nel - è stato già in due precedenti occasioni denunciato per reati in materia di stupefacenti; si ignorano però del tutto i dettagli e quindi l'affidabilità di detti precedenti di polizia;

E) è possibile senz'altro convalidare l'arresto del prevenuto, già solo per il fatto che lo stesso è stato il trovato dagli operanti in flagranza di reato nella disponibilità di 4,80 grammi di crack (cocaina), frazionati in più involucri e nascosti in un fazzoletto all'interno di una fioriera, in una nota zona di spaccio di stupefacenti; la sostanza era quindi con tutta evidenza destinata alla cessione a terzi; la quantità e la tipologia di stupefacente detenuto giustificano senz'altro l'arresto; sono stati osservati i termini di legge;

F) per provvedere in ordine alla richiesta di applicazione della misura cautelare, più rilevante è viceversa la preliminare individuazione di quali siano gli atti utilizzabili a tale scopo; per poter addivenire ad una corretta decisione a questo riguardo ed in particolare per valutare l'utilizzabilità del verbale delle sommarie informazioni rese dal R. , appare necessario il pronunciamento della Corte costituzionale in ordine alla legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 64, comma 3 c.p.p. nella parte in cui non prevede che gli avvisi ivi indicati debbano essere rivolti alla persona cui sia contestato l'illecito amministrativo di cui all'art. 75 comma 1 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, o che sia già raggiunta da elementi indizianti di tale illecito, allorché la stessa sia sentita in relazione ad un reato collegato ai sensi dell'art. 371, comma 2, lettera b) c.p.p.;

F) la questione che qui s'intende porre all'attenzione della Corte costituzionale è analoga a quella già sollevata con ordinanza di questo giudice del 29 aprile 2021, da cui si differenzia solo per due aspetti: 1) nella vicenda ora in esame viene in rilievo una cessione/ricezione di crack/cocaina (sostanza compresa nella tabella I e III prevista dall'art. 14) e non di cannabinoidi, per cui la sanzione amministrativa prevista dall'art. 75 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 risulta essere ancora più severa; 2) la presente ordinanza è pronunciata dopo il deposito in data 30 aprile 2021 della sentenza della Corte costituzionale n. 84/2021, di cui può dunque tenere conto;

ciò premesso;

OSSERVA:

1. Rilevanza della questione.

1.1 R. F. era già raggiunto da gravi elementi indizianti in ordine all'illecito amministrativo di cui all'art. 75, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 allorché è stato sentito dalla P.G. in ordine ai fatti oggetto del procedimento: i poliziotti avevano avuto modo di vedere uno scambio di qualcosa tra il predetto e D. , con modalità e in un contesto altamente sospetti; in suo possesso è stato poi trovato l'involucro contenente crack; in effetti, in sede di relazione orale, il sovr. ha riferito che al R. è stato contestato l'illecito amministrativo di cui all'art. 75, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

1.2 R. è stato sentito dalla polizia giudiziaria ai sensi dell'art. 351, comma 1 c.p.p., senza che allo stesso siano stati forniti gli avvisi di cui all'art. 64, comma 3 c.p.p.



1.3 L'art. 64, comma 3 c.p.p. elenca gli avvisi che devono essere effettuati nei confronti della persona sottoposta alle indagini prima dell'inizio dell'interrogatorio.

1.4 Il disposto dell'art. 64 c.p.p. è richiamato, in tutto o in parte, oltre che dalle norme che disciplinano le varie ipotesi di interrogatorio previste dall'ordinamento (a seguito dell'applicazione di misure cautelari, in udienza preliminare, ecc.), anche da altre norme processuali che ne estendono l'ambito applicativo: l'art. 210 c.p.p. relativamente all'esame dibattimentale delle persone imputate in un procedimento connesso a norma dell'art. 12 c.p.p. o di un reato collegato a norma dell'art. 371, comma 2, lettera b) c.p.p.; l'art. 350 c.p.p. relativamente alle sommarie informazioni utili per le investigazioni assunte dalla polizia giudiziaria dalla persona nei cui confronti vengono svolte le indagini; l'art. 363 c.p.p. - tramite il richiamo all'art. 210 c.p.p. - relativamente all'interrogatorio da parte del pubblico ministero delle persone imputate in un procedimento connesso a norma dell'art. 12 c.p.p. o di un reato collegato a norma dell'art. 371, comma 2, lettera b) c.p.p.; l'art. 374 c.p.p. relativamente alla presentazione spontanea al pubblico ministero.

Varie pronunce di legittimità, sulla base di ragioni di carattere sistematico, hanno poi riconosciuto la doverosità degli avvisi di cui all'art. 64 c.p.p. anche in relazione ad ipotesi per le quali gli stessi non sono espressamente previsti: così Cassazione Sez. 1, sentenza n. 22643 del 10 maggio 2012 (dep. 11 giugno 2012) Rv. 252741 - 01 e Cassazione Sez. 1, sentenza n. 15849 del 18 dicembre 2017 (dep. 10 aprile 2018) hanno affermato che i citati avvisi devono essere formulati dalla polizia giudiziaria anche allorché proceda ai sensi dell'art. 351 comma 1-bis all'assunzione di informazioni da persone imputate in un procedimento connesso a norma dell'art. 12 c.p.p. o di un reato collegato a norma dell'art. 371, comma 2, lettera b) c.p.p.

Ai sensi dell'art. 61 c.p.p. i diritti e le garanzie previste per l'imputato si estendono alla persona sottoposta alle indagini; salvo sia diversamente previsto, inoltre, le disposizioni dettate per l'imputato si estendono alla persona sottoposta alle indagini.

1.5 Ai sensi del comma 3-bis dell'art. 64 c.p.p. «l'inosservanza delle disposizioni di cui al comma 3, lettere a) e b) rende inutilizzabili le dichiarazioni rese dalla persona interrogata. In mancanza dell'avvertimento di cui al comma 3, lettera c), le dichiarazioni eventualmente rese dalla persona interrogata su fatti che concernono la responsabilità di altri non sono utilizzabili nei loro confronti e la persona interrogata non potrà assumere, in ordine a detti fatti, l'ufficio di testimone».

L'art. 63 comma 1 c.p.p. prevede poi - in caso di dichiarazioni autoincriminanti rese nel corso dell'audizione da un soggetto non imputato e non sottoposto alle indagini - l'inutilizzabilità contro il predetto soggetto delle dichiarazioni rilasciate prima dell'interruzione dell'esame. Il comma successivo sancisce l'inutilizzabilità anche nei confronti dei terzi delle dichiarazioni rese, qualora la persona dovesse essere sentita sin dall'inizio in qualità di imputato o di persona sottoposta alle indagini.

1.6 Si ritiene poi di dover condividere l'orientamento giurisprudenziale secondo cui - nel caso in cui i citati avvisi di cui all'art. 64, comma 3 c.p.p. (ed in particolare quello di cui alla lettera c) siano stati indebitamente omessi - le dichiarazioni in questione, anche ove rese nel corso delle indagini preliminari, sono inutilizzabili nei confronti dei terzi (oltre alle già citate Cassazione Sez. 1, sentenza n. 22643 del 10 maggio 2012 Rv. 252741 - 01 e Cassazione Sez. 1, sentenza n. 15849 del 18 dicembre 2017, afferenti alla materia cautelare, si veda anche Cassazione Sez. 3, sentenza n. 30922 del 18 settembre 2020 Rv. 280277 - 01, relativa all'inutilizzabilità nel giudizio abbreviato).

1.7 A fronte di tale quadro di garanzie e di correlate sanzioni, nessuna garanzia è prevista in ordine all'audizione del soggetto cui sia già stato contestato un illecito per il quale sia prevista una sanzione formalmente non penale ma sostanzialmente punitiva (o nei cui confronti siano già emersi indizi di un tale illecito), allorché lo stesso sia sentito in relazione ad un fatto collegato ai sensi dell'art. 371, comma 2, lettera b) c.p.p.; con riguardo specifico al caso di specie, nessuna garanzia è prevista in relazione all'audizione della persona cui sia già stata contestato l'illecito di cui all'art. 75 comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 o nei cui confronti siano comunque già emersi elementi indiziari di tale illecito, con riguardo alla relativa audizione in merito alla cessione di sostanza stupefacente avvenuta nei suoi confronti.

1.8 In proposito, risulta evidente il collegamento probatorio tra l'illecito amministrativo di cui all'art. 75 comma 1 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, posto in essere da chi abbia acquistato o ricevuto sostanza stupefacente per fame uso personale, ed il reato di cui all'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 ora contestato all'attuale arrestato/imputato in relazione alla cessione dello stupefacente allo stesso R.

1.9 Ove la norma di cui all'art. 64, comma 3 c.p.p. fosse dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede che gli avvisi in questione siano rivolti anche a tali soggetti, ne deriverebbe ai sensi degli articoli 63 e 64 comma 3-bis l'inutilizzabilità delle dichiarazioni rese nei confronti dell'attuale imputato.

A tale riguardo, ad avviso di questo giudice - una volta intervenuta la suggerita dichiarazione d'incostituzionalità dell'art. 64 comma 3 c.p.p. - l'inutilizzabilità (conseguente alla mancata formulazione degli avvisi) potrebbe essere affermata già alla stregua delle disposizioni di legge esistenti senza la necessità di un intervento manipolativo anche rispetto alle disposizioni che prevedono la sanzione dell'inutilizzabilità.



1.10 Le dichiarazioni rese da R. costituiscono uno dei principali elementi a carico di D. per il reato di cessione di cui al capo 1) dell'imputazione e l'unico con riguardo a taluni profili, quali il prezzo a cui è avvenuta la cessione e - soprattutto - le due precedenti cessioni ad opera dello stesso D. a R. dichiarate da quest'ultimo, dato questo molto rilevante ai fini della sussistenza delle esigenze cautelari e quindi dell'applicabilità o meno della misura cautelare (si è visto che D. è soggetto incensurato e nulla si sa di preciso circa i precedenti di polizia per stupefacenti di cui si dà atto nel verbale di arresto).

1.11 La dichiarazione d'incostituzionalità che qui si suggerisce inciderebbe dunque significativamente sul materiale probatorio valutabile ai fini della decisione in ordine alla richiesta di applicazione di misura cautelare.

2. Non manifesta infondatezza.

2.1 Si dubita della legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 64 comma 3 c.p.p. nella parte in cui non prevede che gli avvisi ivi indicati siano rivolti alla persona cui sia contestato l'illecito amministrativo di cui all'art. 75 comma 1 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, o che sia già raggiunta da elementi indiziati di tale illecito, allorché la stessa sia sentita in relazione ad un reato collegato ai sensi dell'art. 371, comma 2, lettera b) c.p.p.

2.2 Tale disciplina normativa pare violare i precetti di cui agli articoli 3, 24, 111 e 117 della Costituzione (l'art. 117 in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e all'art. 14, comma 3, lettera g), del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici di New York).

2.3 L'art. 75 comma 1 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 (come risultante a seguito delle modifiche apportate dall'art. 1 comma 24-*quater* decreto-legge n. 36/2014, convertito con modifiche dalla legge n. 79/2014) prevede: «Chiunque, per farne uso personale, illecitamente importa, esporta, acquista, riceve a qualsiasi titolo o comunque detiene sostanze stupefacenti o psicotrope è sottoposto, per un periodo da due mesi a un anno, se si tratta di sostanze stupefacenti o psicotrope comprese nelle tabelle I e III previste dall'art. 14, e per un periodo da uno a tre mesi, se si tratta di sostanze stupefacenti o psicotrope comprese nelle tabelle II e IV previste dallo stesso articolo, a una o più delle seguenti sanzioni amministrative:

- a) sospensione della patente di guida, del certificato di abilitazione professionale per la guida di motoveicoli e del certificato di idoneità alla guida di ciclomotori o divieto di conseguirli per un periodo fino a tre anni;
- b) sospensione della licenza di porto d'armi o divieto di conseguirla;
- c) sospensione del passaporto e di ogni altro documento equipollente o divieto di conseguirli;
- d) sospensione del permesso di soggiorno per motivi di turismo o divieto di conseguirlo se cittadino extracomunitario».

I commi successivi dell'art. 75 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 disciplinano la procedura applicativa delle sanzioni, il regime d'impugnazione, l'eventuale revoca.

Pare significativo in particolare il disposto del terzo comma: «Accertati i fatti di cui al comma 1, gli organi di polizia procedono alla contestazione immediata, se possibile, e riferiscono senza ritardo e comunque entro dieci giorni, con gli esiti degli esami tossicologici sulle sostanze sequestrate effettuati presso le strutture pubbliche di cui al comma 10, al prefetto competente ai sensi del comma 13. Ove, al momento dell'accertamento, l'interessato abbia la diretta e immediata disponibilità di veicoli a motore, gli organi di polizia procedono altresì all'immediato ritiro della patente di guida. Qualora la disponibilità sia riferita ad un ciclomotore, gli organi accertatori ritirano anche il certificato di idoneità tecnica, sottoponendo il veicolo a fermo amministrativo. Il ritiro della patente di guida, nonché del certificato di idoneità tecnica e il fermo amministrativo del ciclomotore hanno durata di trenta giorni e ad essi si estendono gli effetti di quanto previsto al comma 4».

2.4 Alla luce di tali previsioni normative l'illecito di cui all'art. 75, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, pur formalmente amministrativo, pare connotato da sanzioni sostanzialmente penali.

In proposito, richiamando i c.d. criteri Engel elaborati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (i quali non necessariamente devono essere simultaneamente soddisfatti), si deve rilevare che la natura e finalità della misura non è meramente preventiva, ma assume uno spiccato connotato punitivo, e che le sanzioni potenzialmente applicabili sono plurime e significativamente afflittive.

Sotto il primo profilo si consideri ad esempio che il ritiro immediato della patente o del certificato di idoneità alla guida di ciclomotori, nel caso in cui al momento dell'accertamento il trasgressore abbia la diretta e immediata disponibilità di veicoli a motore, prescinde dal dato dell'intervenuta assunzione dello stupefacente e dunque dalla sussistenza di un pericolo immediato per la pubblica incolumità (essendo previsto pure in caso di mera detenzione dello stupefacente in funzione di un consumo personale che potrebbe avvenire anche a distanza di tempo presso l'abitazione privata) e prescinde anche dall'accertamento di infrazioni connesse alla circolazione stradale; in caso di ciclomotore è previsto anche che il veicolo sia sottoposto a fermo amministrativo.



Del resto la giurisprudenza della Corte di cassazione, sia pur pronunciandosi prima delle modifiche apportate all'art. 75 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 nel 2014, ha espressamente riconosciuto la finalità anche punitiva dell'illecito in questione (secondo Cassazione Civ. Sez. 2, ordinanza n. 21236 del 14 ottobre 2010 Rv. 615467 - 01 tale disciplina normativa non ha «uno scopo meramente punitivo», e quindi ha anche uno scopo punitivo).

Sotto il secondo profilo, occorre considerare che le sanzioni previste dall'art. 75 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 sono plurime, variegata e irrogabili anche cumulativamente. In proposito, si deve sottolineare che secondo la giurisprudenza della Corte di Strasburgo per valutare la gravità della sanzione (allo scopo di identificare la stessa come pena o meno ai fini della Convenzione), la stessa deve essere valutata prendendo come punto di riferimento la pena massima edittale, non rilevando la sanzione concretamente inflitta al termine del giudizio (si veda ad es. Corte europea dei diritti dell'uomo sentenza 13 giugno 2017, Šimkus contro Lituania, par. 44). Nel caso dell'illecito di cui all'art. 75 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, occorre dunque avere riguardo alla pluralità delle sanzioni nell'entità massima potenzialmente applicabile.

In particolare, già la sola sospensione della patente di guida per un periodo apprezzabile di tempo o il divieto di conseguirla per un notevole periodo di tempo costituisce una sanzione che, per la sua severità, assume un carattere punitivo e dissuasivo. In proposito, recentemente la stessa Corte costituzionale ha riconosciuto il carattere sostanzialmente penale della sanzione della revoca della patente di guida (con il divieto di conseguirla nuovamente per un certo periodo di tempo) applicata con la sentenza di condanna o di patteggiamento per il reato di omicidio stradale o di lesioni stradali (sentenza n. 68/2021). In tale occasione la Corte costituzionale ha altresì ricordato i numerosi casi in cui la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto che misure come il ritiro e la sospensione della patente, o il divieto di condurre veicoli a motore, o anche solo la decurtazione dei punti della patente - in ragione della elevata rilevanza del diritto di condurre un veicolo a motore per la vita quotidiana e l'esercizio di una attività professionale - si debbano considerare sanzioni di natura penale.

Non pare doversi trascurare un ulteriore dato: l'illecito di cui all'art. 75 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 è sempre correlato ad un delitto di cessione di stupefacenti, per il quale l'ordinamento prevede pene severe e anche sul piano procedurale appronta una serie di misure (arresto in flagranza, intercettazioni, misure cautelari), anche in deroga al regime ordinario (ad es. in materia di perquisizioni domiciliari), che rendono evidente l'attenzione e lo sforzo che il legislatore vuole dedicare alla repressione del traffico di stupefacenti. In tale quadro anche la previsione dell'illecito di cui all'art. 75 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 per il mero consumatore vale ad assumere una forte connotazione dissuasiva.

2.5 Una volta riconosciuta la natura sostanzialmente penale dell'illecito di cui all'art. 75 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, il mancato riconoscimento del c.d. diritto al silenzio al soggetto cui tale illecito sia contestato o che comunque sia raggiunto da indizi di responsabilità per tale illecito pare violare le citate norme costituzionali.

Occorre premettere che il nostro ordinamento penale riconosce all'imputato e all'imputato di reato connesso o collegato una serie di garanzie, tra cui il diritto al silenzio, ma anche il non assoggettamento all'obbligo di dire la verità e in certi casi il diritto a non presentarsi dinanzi all'autorità giudiziaria o alla polizia giudiziaria (che pure costituiscono declinazioni del principio del *nemo tenetur se detegere*), nonché l'assistenza difensiva.

Si intende qui proporre l'estensione al soggetto cui sia contestato l'illecito ex art. 75 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 soltanto della facoltà di non rispondere, in quanto il diritto al silenzio costituisce il nucleo essenziale del diritto a non collaborare alla propria incolpazione.

2.6 L'omesso riconoscimento del diritto al silenzio pare violare in primo luogo l'art. 24 della Costituzione.

Come ribadito con l'ordinanza n. 117/2019, la giurisprudenza della Corte costituzionale ritiene che «il “diritto al silenzio” dell'imputato - pur non godendo di espresso riconoscimento costituzionale - costituisca un “corollario essenziale dell'inviolabilità del diritto di difesa”, riconosciuto dall'art. 24 della Costituzione (ordinanze n. 202 del 2004, n. 485 e n. 291 del 2002). Tale diritto garantisce all'imputato la possibilità di rifiutare di sottoporsi all'esame testimoniale e, più in generale, di avvalersi della facoltà di non rispondere alle domande del giudice o dell'autorità competente per le indagini.»

Per quanto la Corte costituzionale non abbia finora affermato espressamente l'applicabilità del diritto al silenzio nel procedimento penale anche dei soggetti cui sia contestato un illecito amministrativo per il quale sia prevista una sanzione di natura «punitiva» secondo i criteri Engel, pare potersi giungere a tale conclusione.

Da un lato infatti il diritto al silenzio appartiene «al novero dei diritti inalienabili della persona umana» (ordinanza n. 117/2019); dall'altro, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha negli anni via via riconosciuto l'applicabilità di singole garanzie proprie del processo penale anche agli illeciti connotati da una sanzione, pur formalmente qualificata diversamente, ma di fatto di natura «punitiva».

Con la sentenza n. 68/2021 la Corte ha sottolineato di avere «ormai esteso alle sanzioni amministrative a carattere punitivo - in quanto tali (indipendentemente, cioè, dalla natura dei beni incisi) - larga parte dello “statuto costituzionale” sostanziale delle sanzioni penali: sia quello basato sull'art. 25 della Costituzione - irretroattività della norma sfavorevole



(sentenze n. 96 del 2020, n. 223 del 2018 e n. 68 del 2017; nonché, a livello argomentativo, sentenze n. 112 del 2019 e n. 121 del 2018; ordinanza n. 117 del 2019), determinatezza dell'illecito e delle sanzioni (sentenze n. 134 del 2019 e n. 121 del 2018) - sia quello basato su altri parametri, e in particolare sull'art. 3 della Costituzione - retroattività della *lex mitior* (sentenza n. 63 del 2019), proporzionalità della sanzione alla gravità del fatto (sentenza n. 112 del 2019)».

Da ultimo, con la sentenza n. 84/2021 la Corte costituzionale ha espressamente riconosciuto il diritto al silenzio al soggetto interessato da procedimenti amministrativi comunque funzionali a scoprire illeciti e a individuarne i responsabili e suscettibili di condurre all'applicazione nei suoi confronti di sanzioni amministrative di carattere punitivo, giungendo così a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 187-*quinquiesdecies* decreto legislativo n. 58/1998, nella parte in cui si applica anche alla persona fisica che si sia rifiutata di fornire alla CONSOB risposte che possano far emergere la sua responsabilità per un illecito passibile di sanzioni amministrative di carattere punitivo (ovvero per un reato).

In tale quadro, pare necessario estendere il diritto al silenzio, nocciolo essenziale del diritto di difesa di cui all'art. 24 della Costituzione, anche al soggetto che - interessato da un procedimento amministrativo suscettibile di condurre all'applicazione nei suoi confronti di una sanzione di carattere punitivo - sia sentito nell'ambito di un procedimento penale relativo ad un fatto collegato.

Anzi, tale diritto al silenzio pare doversi riconoscere a maggior ragione ove il soggetto - cui sia contestato l'illecito amministrativo contraddistinto da sanzione di natura punitiva - sia sentito nell'ambito di un procedimento penale (per fatto collegato) piuttosto che nel procedimento amministrativo a suo carico: nel procedimento penale infatti maggiori sono le pressioni a carico del soggetto, costretto a rispondere *contra se* sotto l'incombente minaccia da parte dell'ordinamento di un'incriminazione per favoreggiamento o altro reato.

D'altro canto, nel citato contesto il mancato riconoscimento di tale diritto al silenzio parrebbe irragionevole e quindi contrastante con l'art. 3 della Costituzione.

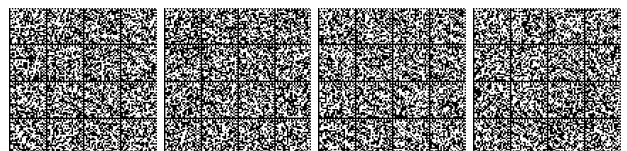
2.7 La norma censurata sembra violare anche l'art. 111 della Costituzione nella misura in cui non consente il rispetto del principio del giusto processo.

Il diritto al silenzio è riconosciuto non solo per salvaguardare la libertà e dignità del soggetto cui le domande siano rivolte, ma anche per assicurare la genuinità delle dichiarazioni rese, che potrebbe essere messa in pericolo dall'esercizio di pressioni da parte dell'autorità nei confronti del soggetto esaminato.

Il mancato riconoscimento del diritto al silenzio sulla base della mera distinzione formale tra illecito penale e illecito amministrativo contestato al soggetto non imputato da esaminare pare non rispondere ad un criterio di ragionevolezza (e dunque viene di nuovo in rilievo l'art. 3 della Costituzione) ai fini della genuinità degli elementi di prova forniti dal soggetto costretto a rendere dichiarazioni.

Costringere un soggetto a rendere dichiarazioni *contra se* potrebbe poi costituire una violazione dell'art. 111 della Costituzione anche sotto il profilo della c.d. parità delle armi nell'eventuale successivo giudizio di impugnazione della sanzione amministrativa punitiva.

2.8 La norma qui censurata pare contrastare anche con l'art. 117 della Costituzione (che prescrive che la potestà legislativa è esercitata nel rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali) in relazione all'art. 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. La stessa Corte costituzionale con l'ordinanza n. 117/2019 ha rilevato che la Corte europea dei diritti dell'uomo infatti, pur in assenza di un riconoscimento esplicito del diritto al silenzio nella Convenzione, ha reiteratamente affermato che «il «diritto a restare in silenzio e a non contribuire in alcun modo alla propria incriminazione» (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 25 febbraio 1993, Funke contro Francia, paragrafo 44) si colloca al cuore della nozione di «equo processo» proclamata dall'art. 6, paragrafo 1, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (*ex multis*, Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 5 aprile 2012, Chambaz contro Svizzera, paragrafo 52). Tale diritto è, infatti, finalizzato a proteggere l'accusato da indebite pressioni dell'autorità volte a provocarne la confessione (sentenza 8 febbraio 1996, John Murray contro Regno Unito, paragrafo 45). Nella valutazione della Corte europea dei diritti dell'uomo, inoltre, il diritto in questione è strettamente connesso alla presunzione di innocenza di cui all'art. 6, paragrafo 2, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (sentenze 21 dicembre 2000, Heaney e McGuinness contro Irlanda, paragrafo 40; 17 dicembre 1996, Saunders contro Regno Unito, paragrafo 68)». La Corte di Strasburgo ha ritenuto decisiva ai fini del riconoscimento del diritto al silenzio la natura «punitiva» della sanzione applicabile, che postulava il rispetto dell'intero spettro delle garanzie assicurate dalla Convenzione in materia penale, compresa quella del «diritto al silenzio» da parte di chi sia incolpato di avere commesso un illecito. «Pare pertanto che, anche secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo, il diritto a non cooperare alla propria incriminazione e a non essere costretto a rendere dichiarazioni di natura confessoria, riconducibile all'art. 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, comprenda il diritto di chiunque sia sottoposto a un procedimento amministrativo, che potrebbe sfociare nella irrogazione di sanzioni di carattere «punitivo» nei propri confronti, a non essere obbligato a fornire all'autorità risposte dalle quali potrebbe emergere la propria responsabilità, sotto minaccia di una sanzione in caso di inottemperanza» (Corte costituzionale ordinanza n. 117/2019).



Tale argomento vale a maggior ragione con riguardo all'illecito di cui all'art. 75 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 posto che, secondo la giurisprudenza costante della Corte di cassazione, l'acquirente di sostanza stupefacente per uso personale che si rifiuti di fornire alla P.G. informazioni sulle persone da cui ha ricevuto la droga può essere chiamato a rispondere del delitto di favoreggiamento personale. Se è vero che la giurisprudenza di legittimità ha riconosciuto in astratto l'applicabilità in tali casi dell'esimente di cui all'art. 384 c.p., in concreto poi ha fissato per detta applicabilità requisiti, limiti e condizioni tanto stringenti da escluderne di fatto l'operatività, giungendo con le motivazioni più varie a confermare la condanna per favoreggiamento dell'acquirente consumatore che aveva serbato il silenzio (Cassazione Sez. 6, sentenza n. 12934 dell'11 marzo 2015 Rv. 262910 - 01, Cassazione Sez. 6, sentenza n. 23324 dell'8 marzo 2013 Rv. 256624 - 01, Cassazione Sez. 6, sentenza n. 30535 del 13 luglio 2007 Rv. 237244- 01).

2.9 Da ultimo viene in rilievo la violazione dell'art. 117 della Costituzione in relazione all'art. 14, comma 3, lettera g), del Patto internazionale sui diritti civili e politici di New York.

Detto articolo del Patto adottato a New York il 16 dicembre 1966 (reso esecutivo in Italia con la legge 25 ottobre 1977, n. 881), prevede che «Ogni individuo accusato di un reato ha diritto, in posizione di piena eguaglianza, come minimo alle seguenti garanzie: [...] g) a non essere costretto a deporre contro se stesso od a confessarsi colpevole».

Considerata la natura internazionale del Patto, con cui dunque si volevano porre dei vincoli alle condotte dei singoli Stati, pare necessario fare riferimento alla natura penale delle sanzioni anche ove queste siano qualificate diversamente dall'ordinamento nazionale; diversamente i singoli Stati potrebbero aggirare l'impegno assunto a livello internazionale semplicemente qualificando le sanzioni pur pesantemente afflittive (eventualmente anche detentive) come non penali, così sottraendo di fatto alla persona interessata le speciali garanzie previste dal Patto.

2.10 Pare necessario precisare che il riconoscimento anche rispetto all'illecito *ex art. 75* decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 del diritto al silenzio richiede necessariamente, perché tale diritto sia effettivo e salvaguardato compiutamente (come la natura di diritto inviolabile dell'individuo postula), che lo stesso sia garantito attraverso la formulazione espressa degli avvisi di cui all'art. 64 c.p.p.

Diversamente, ove si riconoscesse il diritto al silenzio, ma non si imponesse all'autorità che procede all'audizione di avvisare l'interessato in ordine a tale diritto, lo si priverebbe in sostanza di effettività: si consideri da un lato lo stato di soggezione in cui si può venire a trovare l'interessato (in ipotesi consumatore di sostanze) di fronte all'organo inquirente e dall'altro il fatto che egli non sarebbe neppure assistito da un difensore che potrebbe renderlo edotto delle sue facoltà.

Perché il diritto al silenzio non sia meramente «tollerato», ma «protetto» dall'ordinamento, i citati avvisi (e le connesse sanzioni in caso di omissione) paiono essenziali.

Del resto gli avvisi sono previsti nei confronti del soggetto imputato di reato connesso o collegato e non vi sarebbe un ragionevole motivo per non prevederli anche nei confronti del soggetto cui sia contestato l'illecito amministrativo (collegato) connotato da sanzione di natura punitiva, una volta che si riconosca anche a quest'ultimo il diritto al silenzio.

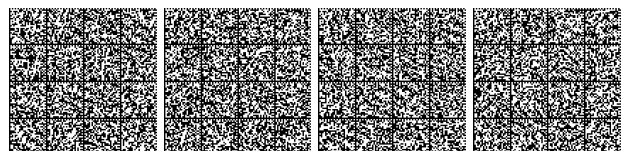
2.11 Infine, la richiesta di dichiarare l'illegittimità della norma di cui all'art. 64, comma 3 c.p.p. nella parte in cui non prevede che gli avvisi ivi indicati debbano essere rivolti alla persona cui sia contestato l'illecito amministrativo di cui all'art. 75 comma 1 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, o che sia già raggiunta da elementi indizianti di tale illecito, allorché la stessa sia sentita in relazione ad un reato collegato ai sensi dell'art. 371, comma 2, lettera b) c.p.p., va intesa evidentemente avendo riguardo ai criteri di collegamento fattuali previsti dall'art. 371, comma 2, lettera b) c.p.p., a prescindere dal dato formale della non qualificazione come reato dell'illecito *ex art. 75* comma 1 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

3. Possibilità di un'interpretazione conforme.

Non risultano percorribili interpretazioni conformi della norma ora censurata alle citate disposizioni della Costituzione, chiaro e univoco essendo il dato letterale, che fa riferimento univoco all'illecito anche formalmente penale.

Detta disposizione è peraltro interpretata in modo costante dalla giurisprudenza in conformità al citato dato letterale. Si veda ad es. Cassazione Sez. 3, sentenza n. 2441 del 9 ottobre 2014 Rv. 261953 - 01 («L'acquirente di modiche quantità di sostanza stupefacente, nei cui confronti non siano emersi elementi indizianti di uso non personale, deve essere sentito nel corso delle indagini preliminari come persona informata dei fatti e come testimone in dibattimento, essendo irrilevante, a tal fine, che egli possa essere soggetto a sanzione amministrativa per l'uso personale, derivando da ciò la utilizzabilità delle dichiarazioni rese nelle rispettive qualità») e in precedenza Cassazione Sez. U, sentenza n. 21832 del 22 febbraio 2007 Rv. 236370 - 01 e Cassazione Sez. 6, sentenza n. 40586 del 10 ottobre 2008 Rv. 241358 - 01 e Cassazione Sez. 6, sentenza n. 39981 del 19 settembre 2013 Rv. 256274 - 01.

4. Essendo la norma della cui legittimità si dubita rilevante per l'individuazione del materiale probatorio utilizzabile ai fini della decisione sulla richiesta di applicazione della misura cautelare, si deve sospendere il giudizio in ordine a tale richiesta in attesa della decisione della Corte costituzionale.



P. Q. M.

Visti gli articoli 391 e 558 c.p.p.

Convalida l'arresto.

Sospende la decisione in ordine alla richiesta di misura cautelare personale.

Dispone l'immediata liberazione dell'imputato.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 ss. legge n. 87/1953, ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata;

Solleva questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 64 comma 3 c.p.p. nella parte in cui non prevede che gli avvisi ivi indicati debbano essere rivolti alla persona cui sia contestato l'illecito amministrativo di cui all'art. 75 comma 1 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, o che sia già raggiunta da elementi indiziari di tale illecito, allorché la stessa sia sentita in relazione ad un reato collegato ai sensi dell'art. 371, comma 2, lettera b) c.p.p.;

Per violazione degli articoli 3, 24, 111 e 117 della Costituzione (l'art. 117 della Costituzione in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e all'art. 14, comma 3, lettera g), del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici di New York).

Sospende il giudizio in corso, ed i relativi termini di prescrizione, fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Dispone l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza e degli atti del procedimento, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni di cui al successivo capoverso.

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.

Dà atto, anche ai fini di cui all'art. 23, comma 4, legge n. 87/1953, che la presente ordinanza è stata letta in udienza e che, pertanto, essa deve intendersi notificata a coloro che sono o devono considerarsi presenti, ex art. 148 comma 5 c.p.p.

Firenze, 25 giugno 2021

Il Giudice: ATTINÀ

21C00236

LAURA ALESSANDRELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2021-GUR-044) Roma, 2021 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.

€ 7,00



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 1 1 1 0 3 *

