

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 163° - Numero 5

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 2 febbraio 2022

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. 21. Sentenza 1º dicembre 2021 - 27 gennaio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Misure conseguenti al protrarsi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Possibilità, fino al 31 luglio 2022, che l'azienda ASL assuma personale della dirigenza medica, veterinaria e sanitaria senza il preventivo accertamento della conoscenza della lingua francese o italiana - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva nelle materie di ordinamento civile e di profilassi internazionale e dei principi fondamentali nella materia delle professioni - Inammissibilità delle questioni.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Modalità semplificate per la realizzazione di interventi edilizi, ad eccezione degli edifici classificati come "monumento" dal piano regolatore generale - Ricorso del Governo - Estinzione del processo.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Modalità semplificate per la realizzazione di interventi edilizi - Casi di esonero dall'autorizzazione paesaggistica e dai pareri in materia di tutela del paesaggio e di beni architettonici previsti dalla normativa statale e regionale di settore - Violazione delle norme fondamentali di riforma economico-sociale a tutela del paesaggio - Illegittimità costituzionale.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Modalità semplificate per la realizzazione di interventi edilizi - Interventi su fabbricati esistenti finalizzati al mantenimento della capacità ricettiva di strutture alberghiere e non, nonché alla prosecuzione delle attività produttive di tipo artigianale, industriale e commerciale, nel rispetto delle norme adottate per contenere l'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Ricorso del Governo - Lamentata violazione delle norme fondamentali di riforma economico-sociale a tutela del paesaggio - Non fondatezza delle questioni.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Modalità semplificate per la realizzazione di interventi edilizi - Proroga del termine per la realizzazione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione delle norme fondamentali di riforma economico-sociale a tutela del paesaggio - Non fondatezza delle questioni.

Ambiente - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Proroga *ex lege* delle autorizzazioni necessarie per l'esercizio di discariche per rifiuti speciali inerti di titolarità pubblica - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8, artt. 13, commi 1 e 2; 78, commi 2, lettere *c*) e *d*); 3, lettera *a*); 4, lettere *b*), *c*) e *d*); e 6, lettere *b*) e *c*); 81, comma 3.
- Costituzione, artt. 32, 97 e 117, commi secondo, lettere *l*), *m*), *q*) ed *s*), e terzo; statuto speciale per la Valle d'Aosta, artt. 2 e 3; direttiva 2005/36/CE, artt. 7, paragrafo 2, lettera *f*), e 53...

Pag. 1

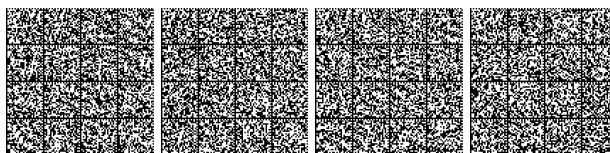
N. 22. Sentenza 16 dicembre 2021 - 27 gennaio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Misure di sicurezza - Ricovero provvisorio presso una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) - Soggetti competenti all'esecuzione - Ministro della giustizia - Esclusione - Regolamentazione di aspetti essenziali della disciplina - Rinvio ad atti amministrativi generali - Denunciata violazione delle prerogative costituzionali del Ministro circa l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia nonché violazione della riserva di legge in materia penale e di trattamenti sanitari obbligatori - Inammissibilità delle questioni - Ricontrata urgente necessità di una complessiva riforma di sistema - Intollerabilità dell'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa.

- Codice penale, artt. 206 e 222; decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, convertito, con modificazioni, nella legge 17 febbraio 2012, n. 9, art. 3-ter, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52, convertito, con modificazioni, nella legge 30 maggio 2014, n. 81.
- Costituzione, artt. 2, 3, 25, 27, 32 e 110.

Pag. 17



n. 23. Sentenza 25 novembre 2021 - 28 gennaio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

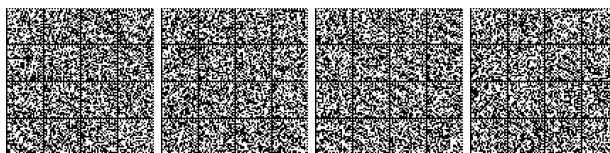
Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Trento - Semplificazioni in materia di contratti pubblici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Procedura per l'affidamento di lavori pubblici e di servizi e forniture di importo superiore alla soglia europea - Affidamento di lavori, servizi e forniture - Offerta economicamente più vantaggiosa - Criteri di valutazione dell'offerta tecnica, della componente del prezzo e delle offerte anomale - Possibile ricorso, da parte delle amministrazioni aggiudicatrici, a criteri di valutazione di natura discrezionale - Aggiudicazione degli appalti di lavori con procedura negoziata, senza previa pubblicazione di bando di gara, con invito a partecipare di un numero di imprese compreso, a seconda dell'importo stimato, tra cinque e quindici - Criteri di valutazione dei motivi di esclusione e del possesso dei requisiti di selezione dell'aggiudicatario - Criteri di giudizio dell'offerta al ribasso - Criteri di aggiudicazione degli incarichi tecnici - Violazione dei limiti statutari in materia di contratti pubblici - Illegittimità costituzionale, anche parziale.

Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Trento - Semplificazioni in materia di contratti pubblici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Affidamento di lavori pubblici, di incarichi tecnico-professionali e di servizi e forniture di importo superiore alla soglia europea - Procedura negoziata - Selezione, ove sussistano, di almeno dieci operatori economici - Affidamento di lavori, servizi e forniture - Offerta economicamente più vantaggiosa - Modifica dei criteri di valutazione dell'offerta tecnica e delle offerte anomale - Violazione dei limiti statutari in materia di contratti pubblici, anche di derivazione comunitaria - Illegittimità costituzionale.

Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Trento - Semplificazioni in materia di contratti pubblici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Affidamento di servizi e forniture - Elementi di valutazione per le amministrazioni aggiudicatrici - Autorizzazione a utilizzare quelli dichiarati costituzionalmente illegittimi con la medesima pronuncia - Novella dei criteri di valutazione della componente del prezzo, identici a quelli dichiarati costituzionalmente illegittimi con la medesima pronuncia - Violazione dei limiti statutari in materia di contratti pubblici - Illegittimità costituzionale, anche parziale.

Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Trento - Semplificazioni in materia di contratti pubblici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Estensione agli appalti di lavori - Criteri di valutazione dell'offerta tecnica dichiarati costituzionalmente illegittimi con la medesima pronuncia - Affidamento di contratti pubblici di importo inferiore alle soglie europee - Criteri di aggiudicazione - Offerta economicamente più vantaggiosa o prezzo più basso - Violazione dei limiti statutari in materia di contratti pubblici - Illegittimità costituzionale parziale.

Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Semplificazioni in materia di contratti pubblici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Criteri premianti di aggiudicazione nell'ambito del subappalto a microimprese, piccole e medie imprese e imprese localizzate sul territorio provinciale - Soglie per l'affidamento diretto dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria e dei servizi ad essi connessi - Criteri per la procedura negoziata per appalti di lavori di importo pari o superiore a 2.000.000 euro e inferiore alla soglia europea - Misure di accelerazione delle procedure, che incidono sulla disciplina della cauzione provvisoria e sul momento di verifica dei requisiti di partecipazione - Possibile esecuzione in via d'urgenza per tutte le procedure di affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture - Pagamenti ed esecuzione del contratto - Anticipazione del prezzo - Proroga dei contratti di appalto e di concessione - Violazione dei limiti statutari in materia di contratti pubblici - Illegittimità costituzionale.



Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Semplificazioni in materia di contratti pubblici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Disciplina dell'efficacia temporale di disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime con la medesima pronuncia - Violazione dei limiti statutari in materia di contratti pubblici - Illegittimità costituzionale parziale.

Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Trento - Semplificazioni in materia di contratti pubblici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Possibile affidamento congiunto, per un periodo determinato di ventiquattro mesi, della progettazione e dell'esecuzione dei lavori - Criteri di aggiudicazione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva dello Stato nelle materie della concorrenza e dell'ordinamento civile nonché dei limiti statutari provinciali - Inammissibilità delle questioni.

Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Trento - Semplificazioni in materia di contratti pubblici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Modificazione dei criteri di aggiudicazione degli appalti di lavori con procedura negoziata - Criteri di aggiudicazione per l'affidamento diretto di lavori, servizi e forniture, compresi i servizi di ingegneria e architettura - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di concorrenza - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 23 marzo 2020, n. 2, artt. 2, commi 1, 3, 4, 7 e 8; 3; 4; 6; legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 aprile 2020, n. 3, artt. 13, comma 1, 14, 16, 17, 18, 19, 22 e 23; legge della Provincia autonoma di Trento 13 maggio 2020, n. 3, art. 52, commi 2, 3, 4, lettera c), 6, 7 e 8; 57, comma 1; legge della Provincia autonoma di Trento 30 novembre 2020, n. 13, artt. 1, comma 4, 2, comma 3, e 29.
- Costituzione, art. 41, 117, commi primo e secondo, lettere e) ed l); direttiva 2014/24/UE, art. 72, paragrafi 1 e 5; direttiva 2014/23/UE, artt. 43, paragrafi 1 e 5; 67, paragrafo 2; 69; direttiva 2014/25/UE, artt. 50, 82, paragrafo 2, e 84; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 3, 49, 56, 101, 102 e 106; decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, artt. 63 e 157; testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 4, 8 e 9.

Pag. 34

N. 24. Sentenza 29 novembre 2021 - 28 gennaio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Completamento delle costruzioni nelle zone agricole - Rinnovo della procedura derogatoria fino al 31 dicembre 2023 - Violazione dei limiti statutari in materia di edilizia e urbanistica - Illegittimità costituzionale.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Pianificazione del sistema delle scuderie della Sartiglia di Oristano - Violazione dei limiti statutari in materia di edilizia e urbanistica, del principio della tutela del paesaggio e della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Strutture destinate all'esercizio di attività turistico-ricettive, sanitarie e socio-sanitarie in fascia costiera - Incrementi volumetrici nelle zone urbanistiche omogenee B, C, F e G anche mediante la realizzazione di corpi di fabbrica separati, al di fuori delle eccezioni previste dal piano paesaggistico regionale - Violazione del principio di tutela del paesaggio e della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Incrementi volumetrici di strutture destinate all'esercizio di attività turistico-ricettive, sanitarie e socio-sanitarie in fascia costiera, anche mediante la realizzazione di corpi di fabbrica separati, al di fuori delle eccezioni previste dal piano paesaggistico regionale - Violazione del principio di tutela del paesaggio e della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.



- Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Interventi per il miglioramento del patrimonio esistente - Disciplina restrittiva dei casi esclusi - Violazione del principio di tutela del paesaggio e della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**
- Edilizia e urbanistica - Norme della Regione autonoma Sardegna -- Determinazione del volume urbanistico al quale commisurare l'incremento volumetrico, in difformità dai criteri indicati dalla legislazione statale sul c.d. Piano casa - Violazione dei limiti statutari in materia di edilizia e urbanistica - Illegittimità costituzionale**
- Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Trasferimento dei volumi realizzabili ricadenti in alcune zone del Piano stralcio per l'assetto idrogeologico - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale.**
- Edilizia e urbanistica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Rinnovo del patrimonio edilizio tramite interventi di demolizione e di ricostruzione - Differimento del termine per la realizzazione degli edifici al 31 dicembre 2020 - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale.**
- Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Demolizione e ricostruzione degli edifici esistenti in fascia costiera ricadenti nelle zone E, F, H e G, dedicate ai servizi generali, non contermini all'abitato - Eliminazione del previgente obbligo del rispetto dell'ubicazione, della sagoma e della forma del fabbricato da demolire - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela del paesaggio - Illegittimità costituzionale parziale.**
- Edilizia e urbanistica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Programmi integrati di riordino urbano - Modifica dell'ambito - Estensione a tutte le zone urbanistiche omogenee - Violazione dei limiti statutari in materia di edilizia e urbanistica, del principio della tutela del paesaggio e della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale.**
- Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Ambiti di paesaggio costieri - Deroghe al piano paesaggistico regionale - Violazione dei limiti statutari, del principio della tutela del paesaggio e della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale.**
- Edilizia e urbanistica - Norme della Regione autonoma Sardegna -- Proroga di alcuni termini stabiliti dalla legislazione regionale attuativa del c.d. Piano casa - Violazione dei limiti statutari in materia di edilizia e urbanistica - Illegittimità costituzionale.**
- Edilizia e urbanistica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Disciplina transitoria di proroga del c.d. Piano casa - Violazione dei limiti statutari in materia di edilizia e urbanistica - Illegittimità costituzionale.**
- Edilizia e urbanistica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Tolleranze edilizie - Ampliamento della qualificazione - Violazione dei limiti statutari in materia di edilizia e urbanistica - Illegittimità costituzionale.**
- Edilizia e urbanistica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Permesso di costruire in sanatoria o autorizzazione all'accertamento di conformità - Requisiti - Deroga al principio di c.d. doppia conformità - Violazione dei limiti statutari in materia di edilizia e urbanistica - Illegittimità costituzionale.**
- Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Facoltà, per i Comuni, di proporre aree di sosta temporanea degli autocaravan e caravan in aree private - Violazione dei limiti statutari in materia di edilizia e urbanistica, del principio della tutela del paesaggio e della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali - Illegittimità costituzionale.**
- Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Possibilità di realizzare campeggi anche in fascia costiera - Violazione dei limiti statutari in materia di edilizia e urbanistica, del principio della tutela del paesaggio e della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali - Illegittimità costituzionale.**



- Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Ampliamento, mediante norma di interpretazione autentica a decreto assessorile, dei limiti di densità edilizia per le diverse zone - Violazione dei limiti statutari in materia di edilizia e urbanistica, del principio della tutela del paesaggio e della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali - Illegittimità costituzionale.**
- Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Localizzazione di nuovi interventi turistici e relativi servizi generali, in deroga alle prescrizioni del piano paesaggistico regionale - Violazione dei limiti statutari in materia di edilizia e urbanistica, del principio della tutela del paesaggio e della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali - Illegittimità costituzionale.**
- Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Disciplina degli interventi ammissibili nella fase di adeguamento degli strumenti urbanistici al piano paesaggistico regionale - Violazione dei limiti statutari in materia di edilizia e urbanistica, del principio della tutela del paesaggio e della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali - Illegittimità costituzionale.**
- Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Prevalenza, in termini generali e assoluti, delle disposizioni della legge regionale impugnata sulle prescrizioni del piano paesaggistico regionale - Violazione dei limiti statutari in materia di edilizia e urbanistica, del principio della tutela del paesaggio e della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**
- Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Disciplina a salvaguardia dei territori rurali - Ricorso del Governo - Lamentata esorbitanza dalle competenze statutarie, violazione dei principi della tutela del paesaggio e di leale collaborazione con lo Stato, nonché della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.**
- Edilizia e urbanistica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Interventi di incremento volumetrico del patrimonio edilizio esistente nelle zone urbanistiche omogenee A, B, C, D, E, F e G - Ricorso del Governo - Lamentata esorbitanza dalle competenze statutarie, violazione dei principi della tutela del paesaggio e di leale collaborazione con lo Stato, nonché della competenza esclusiva statale nelle materie della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.**
- Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Incrementi volumetrici delle strutture destinate all'esercizio di attività turistico-ricettive, sanitarie e socio-sanitarie nelle zone urbanistiche omogenee A - Condizioni - Ricorso del Governo - Lamentata esorbitanza dalle competenze statutarie, violazione del principio della tutela del paesaggio, della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, anche in relazione ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali, nonché del principio di leale collaborazione con lo Stato - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.**
- Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Interventi di incremento volumetrico delle strutture destinate all'esercizio di attività turistico-ricettive, sanitarie e socio-sanitarie, al fine di prolungare la stagione turistica - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della tutela del paesaggio, della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, delle norme fondamentali di riforma economica e sociale e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.**



Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Opere di edilizia libera - Tipologia - Inclusione delle coperture per piscina - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della tutela del paesaggio, della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, delle norme fondamentali di riforma economica e sociale e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

Edilizia e urbanistica Norme della Regione autonoma Sardegna - Interventi per il riuso e per il recupero con incremento volumetrico dei sottotetti esistenti - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della tutela del paesaggio, della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, delle norme fondamentali di riforma economica e sociale e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Interventi di recupero dei seminterrati, dei piani pilotis e dei locali al piano terra - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della tutela del paesaggio, della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, delle norme fondamentali di riforma economica e sociale e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Interventi per il riuso degli spazi di grande altezza - Possibilità di realizzare soppalchi anche nelle zone urbanistiche D, E ed F e, in queste ultime, oltre la fascia dei 300 metri dalla battigia marina - Esclusione del ricalcolo del volume urbanistico dell'edificio o della porzione di edificio in caso di realizzazione di spazi di grande altezza in edifici esistenti, mediante demolizione parziale di solaio intermedio - Condizioni - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della tutela del paesaggio, della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, delle norme fondamentali di riforma economica e sociale e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Incrementi volumetrici anche in caso di superamento dei numeri dei piani - Condizioni per il frazionamento dell'unità immobiliare ad uso residenziale o artigianale risultante dall'incremento volumetrico - Possibile monetizzazione nel caso di recupero dei seminterrati, dei piani pilotis e dei locali al piano terra ad uso direzionale, commerciale, socio-sanitario e residenziale - Possibile incremento volumetrico anche nelle zone A, B e C - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della tutela del paesaggio, della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, delle norme fondamentali di riforma economica e sociale e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Interventi di trasferimento volumetrico per la riqualificazione ambientale e paesaggistica - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della tutela del paesaggio, della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, delle norme fondamentali di riforma economica e sociale e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Rinnovo del patrimonio edilizio con interventi di demolizione e ricostruzione - Competenze dell'ufficio tecnico comunale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della tutela del paesaggio, della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, delle norme fondamentali di riforma economica e sociale e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.



Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Disposizioni di salvaguardia delle zone umide - Ricorso del Governo - Denunciata introduzione di un'interpretazione maggiormente restrittiva della portata del vincolo con effetto riduttivo della tutela specificamente riconosciuta alle zone umide come bene paesaggistico autonomo - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della tutela del paesaggio, della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, delle norme fondamentali di riforma economica e sociale e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni, nella formulazione antecedente alle modificazioni introdotte dall'art. 13 della legge della Regione Sardegna n. 17 del 2021.

- Legge della Regione autonoma Sardegna 18 gennaio 2021, n. 1, artt. 1; 4, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)*, numeri 1) e 2), *g)*, *h)* e *i)*, 5, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)*, numeri 1) e 2), *d)*, *e)*, *f)*, *h)* e *i)*, modificative dell'art. 31 della legge regionale 23 aprile 2015, n. 8; 6, modificative dell'art. 32 della legge regionale 23 aprile 2015, n. 8; 7, introduttivo dell'art. 32-*bis* nella legge regionale 23 aprile 2015, n. 8; 8, comma 1, lettera *a)* modificativa del comma 1 dell'art. 33 della legge regionale 23 aprile 2015, n. 8, e lett. *b)* aggiuntiva del comma 6-*bis* nel medesimo articolo; art. 11, in particolare lettere *a)*, *b)*, *d)*, *f)*, *g)* e *h)*, modificative dell'art. 36 della legge regionale 23 aprile 2015, n. 8; 12 modificativa dell'art. 38 della legge regionale 23 aprile 2015, n. 8; art. 14 art. 16, lettere *a)* e *b)* (modificative rispettivamente dei commi 3 e 4 dell'art. 41 della legge regionale 23 aprile 2015, n. 8; 18; 19; 21; 23; 24; 25, comma 1, primo periodo; 26; 27; 390, comma 2; art. 28, e in particolare commi 1 e 3; art. 28, commi 2 e 3.
- Costituzione, artt. 3, 9, 97 e 117, commi primo e secondo, lettere *l)*, *m)* ed *s)*; statuto speciale per la Sardegna, art. 3; Convenzione europea del paesaggio.

Pag. 79

N. 25. Sentenza 30 novembre 2021 - 28 gennaio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Matrimonio - Divorzio - Diritto alla pensione di reversibilità e ad una quota dell'indennità di fine rapporto - Requisiti - Titolarità del diritto all'assegno di divorzio - Sussistenza del requisito nel caso di premorienza dell'ex coniuge dopo la sentenza parziale di divorzio, ma in pendenza del giudizio che definisce gli aspetti patrimoniali accessori - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio di solidarietà sociale e disparità di trattamento - Inammissibilità delle questioni.

- Legge 1° dicembre 1970, n. 898, artt. 9, comma 2, e 12-*bis*, comma 1; legge 28 dicembre 2005, n. 263, art. 5.
- Costituzione, artt. 2 e 3.

Pag. 137

N. 26. Sentenza 30 novembre 2021 - 28 gennaio 2022

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Paesaggio - Parere negativo delle soprintendenze di Cagliari, Oristano e Sud Sardegna, e di Sassari e Nuoro, sugli interventi da realizzare in zone paesaggisticamente vincolate attuativi di legge regionale oggetto di separato giudizio di costituzionalità - Conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Regione autonoma Sardegna nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della cultura - Non spettanza allo Stato, e per esso alle soprintendenze indicate, dell'espressione dei pareri impugnati - Conseguente loro annullamento.

- Pareri della Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio per la Città metropolitana di Cagliari e le Province di Oristano e Sud Sardegna 8 aprile 2021, prot. 11997-P, 15 aprile 2021, prot. 13167-P, e 28 maggio 2021, prot. 19529; pareri della Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio per le Province di Sassari e Nuoro, 11 maggio 2021, prot. 6889-P, e del 19 maggio 2021, prot. 7466-P e prot. 7467-P.
- Costituzione, artt. 116, 117, secondo comma, lettera *s)*, 127, 134 e 137.

Pag. 145



N. 27. Sentenza 1° dicembre 2021 - 28 gennaio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Trattamento economico - Fissazione di un limite massimo annuo onnicomprensivo (c.d. tetto retributivo), pari alla retribuzione lorda del primo presidente della Corte di cassazione - Inclusione, in tale limite, delle somme comunque erogate, anche nel caso di più incarichi (nel caso di specie: giudice tributario) - Denunciata violazione dei principi lavorista, di uguaglianza e di ragionevolezza, di capacità contributiva e di buon andamento della pubblica amministrazione, e di quello, anche sovranazionale, di proporzionalità della retribuzione, nonché dei doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale e della riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23-ter, comma 1; legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 471, 473 e 474; decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 13.
- Costituzione, artt. 1, 2, 3, 10, 23, 36, 53 e 97; Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, art. 23, secondo comma.

Pag. 154

N. 28. Sentenza 12 gennaio - 1° febbraio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Pene detentive brevi di durata sino a sei mesi - Tasso giornaliero di sostituzione in pena pecuniaria - Limite minimo fissato, mediante rinvio, alla cifra attuale di 250 euro anziché a quella di 75 euro, fermo restando il limite massimo giornaliero - Violazione dei principi di ragionevolezza e della finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale - Opportunità che il legislatore individui soluzioni diverse e più adeguate e che restituisca effettività alla pena pecuniaria.

- Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 53, secondo comma .
- Costituzione, artt. 3, secondo comma, 27, terzo comma, e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 49, paragrafo 3.

Pag. 166

N. 29. Ordinanza 12 gennaio - 1° febbraio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Obbligo dell'istruzione elementare dei minori - Sanzione per la sua inosservanza - Analogo inadempimento riguardo alla scuola media inferiore di primo grado e al primo biennio dell'istruzione secondaria superiore - Omessa previsione - Denunciata discriminazione, violazione del dovere dei genitori di istruire i figli e dell'obbligatorietà dell'istruzione inferiore - Manifesta inammissibilità delle questioni.

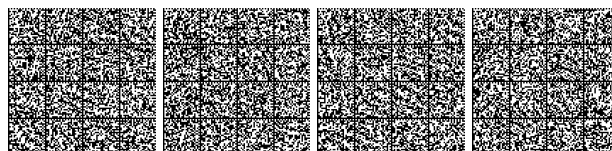
- Codice penale, art. 731.
- Costituzione, artt. 3, 30 e 34, secondo comma.

Pag. 176

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 2. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 gennaio 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Difesa dell'ambiente, energia e sviluppo sostenibile - Impianti fotovoltaici a terra - Previsione che non sono idonee per la relativa realizzazione, tra le altre, le aree individuate dal piano regolatore comunale in esito alla conformazione al Piano paesaggistico regionale (PPR) e a una lettura paesaggistica approfondita, ai sensi dell'art. 14 delle Norme tecniche di attuazione (NTA) del PPR - Individuazione delle aree non idonee prevista limitatamente alla realizzazione di nuovi impianti di potenza superiore a 1 MW.



Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Difesa dell'ambiente, energia e sviluppo sostenibile - Impianti fotovoltaici a terra - Condizioni - Previsione, in particolare, che tale realizzazione non comprometta un bene paesaggistico, alterando negativamente lo stato dell'assetto scenico-percettivo e creando un notevole disturbo della sua leggibilità - Ubicazione dell'impianto in aree non visibili da strade di interesse panoramico e senza compromettere visuali panoramiche o con visuali e profili identitari tutelati dal PPR o dagli strumenti urbanistici comunali conformati - Imposizione che sia assicurato il raggiungimento degli obiettivi di qualità paesaggistica di cui all'allegato B3 del PPR recante l'Abaco delle aree compromesse e degradate.

- Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 2 novembre 2021, n. 32 (*recte*: n. 16) (Misure finanziarie intersettoriali), art. 4, commi 17 e 18. Pag. 181

N. 225. Ordinanza del Tribunale di Brescia del 29 novembre 2021

Ordinamento giudiziario - Magistrato onorario - Giudice di pace - Durata dell'incarico e conferma - Possibilità di conferme successive dell'incarico per una durata complessiva fino a diciotto anni - Possibilità di conferimento di un ulteriore incarico di durata quadriennale.

- Legge 21 novembre 1991, n. 374 (Istituzione del giudice di pace), art. 7; decreto legislativo 31 maggio 2016, n. 92 (Disciplina della sezione autonoma dei Consigli giudiziari per i magistrati onorari e disposizioni per la conferma nell'incarico dei giudici di pace, dei giudici onorari di tribunale e dei vice procuratori onorari in servizio), art. 1. Pag. 187

N. 226. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per il Molise del 20 dicembre 2021

Impiego pubblico - Impiego regionale - Norme della Regione Molise - Istituzione di un'apposita "Area Quadri" - Trattamento economico - Riconoscimento di un'indennità annuale pensionabile, parte integrante della retribuzione.

- Legge della Regione Molise 8 aprile 1997, n. 7 (Norme sulla riorganizzazione dell'amministrazione regionale secondo i principi stabiliti dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29), art. 29-*bis*, aggiunto dall'art. 11 della legge regionale 28 maggio 2002, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alle Leggi Regionali 8 aprile 1997 n. 7, concernente: "Norme sulla riorganizzazione dell'Amministrazione regionale secondo i principi stabiliti dal Decreto Legislativo 3 febbraio 1993, n. 29" e 27 gennaio 1999 n. 2, concernente: "Norme sull'autonomia organizzativa, funzionale e contabile del Consiglio Regionale") e novellato dagli artt. 1 e 2 della legge regionale 26 settembre 2005, n. 30 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 8 aprile 1997, n. 7, come modificata dalla legge regionale 28 maggio 2002, n. 6), dall'art. 1 della legge regionale 29 agosto 2006, n. 22 (Modifiche ed integrazioni all'articolo 2 della legge regionale 26 settembre 2005, n. 30) e dagli artt. 1 e 2 della legge regionale 2 ottobre 2006, n. 33 (Ulteriori modifiche all'articolo 2 della legge regionale 26 settembre 2005, n. 30). Pag. 194

N. 227. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Puglia del 24 novembre 2021

Impiego pubblico - Pensioni - Applicazione al personale dell'Amministrazione della pubblica sicurezza delle norme relative agli impiegati civili dello Stato - Criteri di calcolo del trattamento pensionistico, riferito alla quota retributiva della pensione, previsti dall'art. 54, commi primo e secondo, del T.U. n. 1092 del 1973 per i militari - Mancata previsione che, a fronte della sostanziale identità delle funzioni e dei compiti svolti dalle Forze di Polizia, tali criteri siano estesi in favore anche del personale della Polizia di Stato.

- Legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza), art. 23, comma quinto. Pag. 206





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 21

Sentenza 1° dicembre 2021 - 27 gennaio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Misure conseguenti al protrarsi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Possibilità, fino al 31 luglio 2022, che l'azienda ASL assuma personale della dirigenza medica, veterinaria e sanitaria senza il preventivo accertamento della conoscenza della lingua francese o italiana - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva nelle materie di ordinamento civile e di profilassi internazionale e dei principi fondamentali nella materia delle professioni - Inammissibilità delle questioni.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Modalità semplificate per la realizzazione di interventi edilizi, ad eccezione degli edifici classificati come "monumento" dal piano regolatore generale - Ricorso del Governo - Estinzione del processo.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Modalità semplificate per la realizzazione di interventi edilizi - Casi di esonero dall'autorizzazione paesaggistica e dai pareri in materia di tutela del paesaggio e di beni architettonici previsti dalla normativa statale e regionale di settore - Violazione delle norme fondamentali di riforma economico-sociale a tutela del paesaggio - Illegittimità costituzionale.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Modalità semplificate per la realizzazione di interventi edilizi - Interventi su fabbricati esistenti finalizzati al mantenimento della capacità ricettiva di strutture alberghiere e non, nonché alla prosecuzione delle attività produttive di tipo artigianale, industriale e commerciale, nel rispetto delle norme adottate per contenere l'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Ricorso del Governo - Lamentata violazione delle norme fondamentali di riforma economico-sociale a tutela del paesaggio - Non fondatezza delle questioni.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Modalità semplificate per la realizzazione di interventi edilizi - Proroga del termine per la realizzazione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione delle norme fondamentali di riforma economico-sociale a tutela del paesaggio - Non fondatezza delle questioni.

Ambiente - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Proroga *ex lege* delle autorizzazioni necessarie per l'esercizio di discariche per rifiuti speciali inerti di titolarità pubblica - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8, artt. 13, commi 1 e 2; 78, commi 2, lettere *c)* e *d)*; 3, lettera *a)*; 4, lettere *b)*, *c)* e *d)*; e 6, lettere *b)* e *c)*; 81, comma 3.

– Costituzione, artt. 32, 97 e 117, commi secondo, lettere *l)*, *m)*, *q)* ed *s)*, e terzo; statuto speciale per la Valle d'Aosta, artt. 2 e 3; direttiva 2005/36/CE, artt. 7, paragrafo 2, lettera *f)*, e 53.

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 degli artt. 13, commi 1 e 2, 78, commi 2, lettere *c*) e *d*), 3, lettera *a*), 4, lettere *b*), *c*), e *d*), e 6, lettere *b*) e *c*), e 81, comma 3, della legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2020 e misure urgenti per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), e dell'art. 56, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 16 giugno 2021, n. 15 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2021, misure di sostegno all'economia regionale conseguenti al protrarsi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione della Regione per il triennio 2021/2023), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati l'11-17 settembre 2020 e l'11-16 agosto 2021, depositati in cancelleria il 21 settembre 2020 e il 19 agosto 2021, iscritti, rispettivamente, al n. 85 del registro ricorsi 2020 e al n. 44 del registro ricorsi 2021 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2020 e n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

udito nell'udienza pubblica del 1° dicembre 2021 il Giudice relatore Franco Modugno;

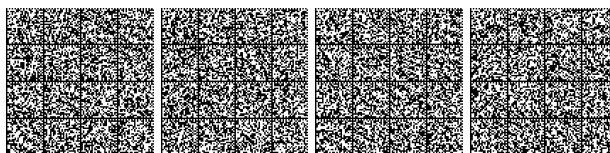
uditi gli avvocati dello Stato Fabrizio Fedeli e Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

deliberato nella camera di consiglio del 1° dicembre 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 21 settembre 2020, iscritto al reg. ric. n. 85 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 13, commi 1 e 2, 78, comma 2, lettere *c*) e *d*), comma 3, lettera *a*), nella parte in cui estende l'esonero dall'autorizzazione paesaggistica fuori dalle ipotesi di cui al punto A.2 dell'Allegato A al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata), comma 4, lettere *b*), *c*) e *d*), comma 6, lettere *b*) e *c*), e 81, comma 3, della legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2020 e misure urgenti per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), per violazione di plurimi parametri costituzionali e interposti.

1.1.- L'art. 13, rubricato «Assunzioni in casi di rilevante carenza di personale», al comma 1 stabilisce che «[s]alvo quanto previsto dall'articolo 42, comma 4, della legge regionale 25 gennaio 2000, n. 5 (Norme per la razionalizzazione dell'organizzazione del Servizio socio-sanitario regionale e per il miglioramento della qualità e dell'appropriatezza delle prestazioni sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali prodotte ed erogate nella regione), al fine di rafforzare l'offerta sanitaria regionale necessaria a fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, fino al 31 luglio 2022, nelle specialità in cui si constati, con le modalità e sulla base dei criteri stabiliti con deliberazione della Giunta regionale previo parere della Commissione consiliare competente, una rilevante carenza di personale sanitario cui non sia possibile far fronte attingendo dalle graduatorie di cui al predetto articolo 42, l'Azienda regionale USL della Valle d'Aosta (Azienda *USL*) può assumere, a seguito di procedure concorsuali pubbliche, con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato di durata pari a ventiquattro o trentasei mesi, personale della dirigenza medica, veterinaria e sanitaria, senza il preventivo accertamento della conoscenza della lingua francese o italiana, a condizione che detto personale si impegni: *a*) a frequentare, fuori dall'orario di servizio, i corsi per l'apprendimento della lingua mancante, organizzati e finanziati, a decorrere dall'entrata in vigore della presente legge, dall'Azienda USL e a sostenere, con esito positivo, la prova di accertamento della conoscenza della lingua francese o italiana entro trentasei mesi dalla data di assunzione a tempo determinato. Il rapporto di lavoro si intende risolto di diritto in caso di mancato superamento della prova entro il predetto termine di trentasei mesi dalla data di assunzione a tempo determinato; *b*) a partecipare, nei tre anni successivi alla data di superamento della prova di conoscenza della lingua francese o italiana, ai concorsi pubblici per l'assunzione a tempo indeterminato banditi, per la medesima o equipollente specialità, dall'Azienda USL; *c*) a prestare servizio, in caso di assunzione all'esito dei concorsi di cui alla lettera *b*), presso le strutture dell'Azienda USL per un periodo minimo complessivo di tre anni, fermo restando quanto previsto dall'articolo 14, comma 1, ai fini del riconoscimento dell'indennità di attrattività». Prevede, poi, al



comma 2, che «[l]’indennità di bilinguismo di cui alla legge regionale 9 novembre 1988, n. 58 (Norme per l’attribuzione dell’indennità di bilinguismo al personale della Regione), non è corrisposta al personale di cui al comma 1 fino a che lo stesso non abbia sostenuto, con esito positivo, la prova di accertamento della conoscenza della lingua francese o italiana».

Tali disposizioni violerebbero «i limiti delle competenze statutarie»; l’art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all’art. 7, paragrafo 2, lettera *f*), e all’art. 53 della direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali; l’art. 117, secondo comma, lettere *l*) e *q*), Cost., in relazione agli artt. 2-ter, comma 1, e 13 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27; l’art. 117, terzo comma, Cost., per la lesione di principi fondamentali in materia di professioni, in relazione ai parametri interposti di cui all’art. 5 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell’esercizio delle professioni stesse), e successive modificazioni, e all’art. 7 del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206 (Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell’adesione di Bulgaria e Romania); infine, l’art. 32 Cost.

1.1.1.- Il ricorso muove dall’assunto che, secondo la legislazione nazionale ed europea, per esercitare una professione sanitaria in Italia, bisogna conoscere la lingua italiana. Per un verso, chi abbia sostenuto gli esami d’abilitazione in Italia dovrebbe iscriversi al relativo albo professionale (art. 5 del d.lgs.C.p.S. n. 233 del 1946); per l’altro verso, chi voglia ottenere il riconoscimento della qualifica conseguita in altro Stato membro dell’Unione europea dovrebbe dimostrare la conoscenza della lingua necessaria all’esercizio della professione nel Paese ospitante (art. 53 della direttiva 2005/36/CE). Qualora «la professione da praticarsi ha ripercussioni sulla sicurezza dei pazienti», secondo la citata direttiva, per «lingua necessaria» s’intenderebbe la lingua ufficiale del Paese ospitante. L’art. 7 del d.lgs. n. 206 del 2007, al comma 1-bis, stabilisce, coerentemente, che «[n]el caso in cui la professione ha ripercussioni sulla sicurezza dei pazienti, le Autorità competenti di cui all’articolo 5 devono verificare la conoscenza della lingua italiana».

L’art. 13 della legge regionale impugnata, nel permettere l’assunzione di personale che potrebbe conoscere la sola lingua francese, contrasterebbe con le norme appena richiamate.

La regola che esigerebbe la conoscenza della lingua italiana per svolgere le professioni sanitarie sarebbe, peraltro, desumibile dalla sentenza n. 210 del 2018 di questa Corte, ove si è rimarcato che l’italiano è la lingua ufficiale della Repubblica e che altre lingue non potrebbero essere intese come ad esso alternative. In materia di professioni, questa stessa Corte avrebbe, inoltre, costantemente affermato che non solo l’individuazione delle figure professionali, ma anche la definizione dei relativi titoli abilitanti, per il suo carattere necessariamente unitario, va riservata allo Stato (sono citate, tra le altre, le sentenze n. 153 del 2006 e n. 300 del 2007).

1.1.2.- Il legislatore statale, al fine di gestire al meglio l’emergenza epidemiologica da COVID-19, avrebbe introdotto norme straordinarie volte a incrementare le assunzioni. Infatti, secondo l’art. 2-ter, comma 1, del d.l. n. 18 del 2020, «[a]l fine di garantire l’erogazione delle prestazioni di assistenza sanitaria anche in ragione delle esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, verificata l’impossibilità di utilizzare personale già in servizio nonché di ricorrere agli idonei collocati in graduatorie concorsuali in vigore, possono, durante la vigenza dello stato di emergenza di cui alla delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, conferire incarichi individuali a tempo determinato, previo avviso pubblico, al personale delle professioni sanitarie e agli operatori socio-sanitari di cui all’articolo 2-bis, comma 1, lettera *a*)» del medesimo d.l. n. 18. Inoltre, l’art. 13 ha previsto che «[f]ino al 31 dicembre 2021, in deroga agli articoli 49 e 50 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999 n. 394 e successive modificazioni, e alle disposizioni di cui al decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, è consentito l’esercizio temporaneo di qualifiche professionali sanitarie ai professionisti che intendono esercitare sul territorio nazionale una professione sanitaria conseguita all’estero regolata da specifiche direttive dell’Unione europea [...]». Gli interessati potrebbero presentare istanza, continua la disposizione ora citata, corredata del certificato di iscrizione all’albo del Paese di provenienza alle Regioni e Province autonome, che procederebbero al reclutamento temporaneo ai sensi degli artt. 2-bis e 2-ter dello stesso d.l. n. 18.

Costituendo questo decreto-legge, cosiddetto “Cura Italia”, un’espressione dell’attrazione allo Stato delle funzioni normative e amministrative necessarie a garantire uniformità nella gestione dell’emergenza, l’art. 13, commi 1 e 2, della legge reg. Valle d’Aosta n. 8 del 2020 violerebbe la competenza attribuita allo Stato in materia di profilassi internazionale da parte dell’art. 117, secondo comma, lettera *q*), Cost.



1.1.3.- Le disposizioni regionali invaderebbero, altresì, la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile. Pregiudicherebbero, infine, «la tutela della salute di cui all'articolo 32 della Costituzione».

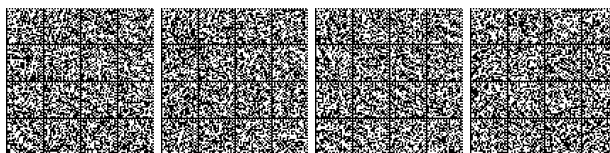
1.2.- L'art. 78 della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020 contrasterebbe, nelle parti impugnate, con la normativa statale di tutela dei beni culturali e paesaggistici. Detto articolo disciplina alcuni interventi su edifici esistenti e alcune opere utili all'esercizio di attività ricettive, artigianali, industriali e commerciali, consentendo deroghe alle regole edilizie e urbanistiche regionali e comunali, in considerazione dell'esigenza di contenere l'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Le censure del ricorrente si appuntano, in particolare, sul comma 2, lettera *c*), laddove fa salvi dalla possibilità degli interventi "in deroga" i soli edifici classificati come «monumento» dal piano regolatore generale (PRG), anziché tutti i beni comunque tutelati ai sensi della Parte seconda del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), e lettera *d*), che prevede l'esonero dall'autorizzazione paesaggistica - di cui alla legge della Regione Valle d'Aosta 27 maggio 1994, n. 18 (Deleghe ai Comuni della Valle d'Aosta di funzioni amministrative in materia di tutela del paesaggio) - per gli interventi indicati ai successivi commi 3, 4, 6, 7 e 8 dell'art. 78. Il legislatore valdostano avrebbe esercitato illegittimamente la potestà legislativa attribuita dall'art. 2 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), in materia urbanistica (lettera *g*) e di tutela del paesaggio (lettera *q*), nonché in tema di antichità e belle arti (art. 3, lettera *m*), non rispettando importanti norme di riforma economico-sociale adottate nell'ambito della competenza esclusiva ex art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Le Regioni, anche quelle a statuto speciale, sarebbero vincolate al rispetto delle disposizioni del d.lgs. n. 42 del 2004 e di quelle, ad esso collegate, del d.P.R. n. 31 del 2017, nonché delle novità normative che, nella stessa materia, sono state introdotte nel periodo dell'emergenza sanitaria. Non potrebbe, infatti, revocarsi in dubbio che l'autorizzazione paesaggistica sia necessaria ogniqualvolta si effettuino interventi incidenti su beni vincolati, come prescritto dal cod. beni culturali, salvo nei casi indicati dal summenzionato d.P.R. n. 31 del 2017 e nelle ipotesi oggi contemplate dall'art. 10, comma 5, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, che - sulla scorta di quanto già precedentemente stabilito con l'art. 181, comma 3, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 - ha previsto che «[n]on è subordinata alle autorizzazioni di cui agli articoli 21, 106, comma 2-*bis*, e 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, la posa in opera di elementi o strutture amovibili sulle aree di cui all'articolo 10, comma 4, lettera *g*), del medesimo Codice, fatta eccezione per le pubbliche piazze, le vie o gli spazi aperti urbani adiacenti a siti archeologici o ad altri beni di particolare valore storico o artistico. Con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono definite le modalità di attuazione del presente comma». Spetterebbe solo al legislatore statale, infatti, individuare quegli interventi che, pur incidendo su beni vincolati, sono esonerati dall'autorizzazione in parola; la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste avrebbe al contrario illegittimamente deciso l'irrelevanza paesaggistica di alcuni interventi edilizi.

Più in dettaglio, quanto agli interventi aventi carattere permanente, l'art. 78, comma 3, della legge regionale impugnata permetterebbe i seguenti interventi su fabbricati esistenti: «*a*) adeguamento degli accessi: 1) trasformazione di una finestra in porta [...]; 2) ampliamento di porta esistente [...]; 3) inserimento di nuova apertura su parete esterna [...]; *b*) diversa suddivisione interna o diverso uso dei locali, altre opere interne». Soltanto alcune ipotesi sarebbero riconducibili alle fattispecie previste dall'Allegato A al d.P.R. n. 31 del 2017: in particolare, quelli di cui al comma 3, lettera *b*), in quanto rapportabili alle fattispecie di cui al punto A.1 del citato Allegato A, concernente le «opere interne che non alterano l'aspetto esteriore degli edifici, comunque denominate ai fini urbanistico-edilizi, anche ove comportanti mutamento della destinazione d'uso». La realizzazione di aperture sarebbe, invece, esonerata dall'autorizzazione paesaggistica nei soli casi di cui al punto A.2 del medesimo Allegato A, essendo invece soggetta all'autorizzazione semplificata laddove rientri nelle ipotesi di cui ai punti B.2 e B.3 dell'Allegato B al d.P.R. n. 31 del 2017.

Riguardo gli interventi a carattere temporaneo, l'art. 78, comma 4, della legge regionale impugnata - sulle opere finalizzate al mantenimento della capacità ricettiva delle strutture alberghiere, extralberghiere, dei complessi ricettivi all'aperto, degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande e degli agriturismi - prevede modalità semplificate per la realizzazione degli interventi di «*a*) ampliamento temporaneo della superficie di somministrazione mediante installazione di allestimenti esterni, immediatamente rimovibili, privi di platee e strutture rigide di tamponamento o copertura [...]; *b*) ampliamento temporaneo della superficie di somministrazione mediante installazione di allestimenti esterni, non immediatamente rimovibili, comprendenti platee e strutture rigide di tamponamento o copertura [...]; *c*)



utilizzo temporaneo di locali contigui o nell'immediata prossimità dell'esercizio senza che ciò costituisca mutamento di destinazione d'uso [...]; d) per i rifugi, case per ferie, ostelli della gioventù e dortoirs o posti tappa escursionistici, posa di attendamento nell'area esterna di pertinenza [...]; e) per i rifugi, le case per ferie, ostelli della gioventù e dortoirs o posti tappa escursionistici e i complessi ricettivi all'aperto, installazione di servizi igienici mobili [...].» Ora, tra gli interventi elencati, quelli di cui alla lettera a) risulterebbero esonerati dall'obbligo di autorizzazione in forza del punto A.17 dell'Allegato A al d.P.R. n. 31 del 2017, concernente le «installazioni esterne poste a corredo di attività economiche quali esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, attività commerciali, turistico-ricettive, sportive o del tempo libero, costituite da elementi facilmente amovibili quali tende, pedane, paratie laterali frangivento, manufatti ornamentali, elementi ombreggianti o altre strutture leggere di copertura, e prive di parti in muratura o strutture stabilmente ancorate al suolo». Tutti gli altri interventi non sarebbero, invece, sottratti alla necessità dell'autorizzazione paesaggistica, nemmeno per via delle deroghe introdotte dall'art. 10, comma 5, del d.l. n. 76 del 2020, poiché le norme regionali si riferirebbero a opere non facilmente rimovibili, mentre quelle statali, al fine di escludere la necessità dell'autorizzazione, richiederebbero l'amovibilità dei manufatti.

È, inoltre, censurato l'art. 78, comma 6, della legge regionale impugnata, che prevede, sino al 30 aprile 2022, modalità semplificate per la realizzazione di interventi finalizzati al rispetto delle misure di distanziamento interpersonale nell'ambito delle attività produttive di tipo artigianale, industriale e commerciale quali: «a) ampliamento temporaneo della superficie dell'esercizio assentito mediante installazione di allestimenti esterni, immediatamente rimovibili, privi di platee e strutture rigide di tamponamento o copertura e, limitatamente alle attività produttive di tipo artigianale e industriale, di servizi igienici mobili [...]; b) ampliamento temporaneo della superficie dell'esercizio assentito mediante installazione di allestimenti esterni, non immediatamente rimovibili, comprendenti platee e strutture rigide di tamponamento o copertura rimovibili [...]; c) ampliamento temporaneo della superficie dell'esercizio mediante utilizzo temporaneo dei locali contigui o nell'immediata prossimità dell'attività senza che ciò costituisca mutamento di destinazione d'uso [...]». Tali interventi, in forza del comma successivo, sarebbero assentiti anche per le opere pubbliche. Le opere elencate al comma 6, tuttavia, potrebbero realizzarsi senza previa autorizzazione solamente per le fattispecie riconducibili al punto A.17 dell'Allegato A al d.P.R. n. 31 del 2017. Tutte le altre, invece, richiederebbero i controlli di compatibilità paesaggistica.

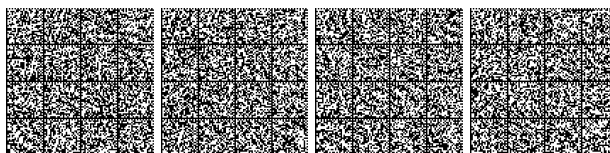
Le disposizioni impugnate sarebbero, dunque, costituzionalmente illegittime per l'invasione della competenza legislativa in materia di tutela del paesaggio. Peraltro, tali disposizioni sarebbero incostituzionali anche perché inciderebbero sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, anch'essa materia riservata in via esclusiva allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.; infatti, come avrebbe posto in evidenza questa Corte nelle sentenze n. 207 del 2012 e n. 238 del 2013, le esigenze di uniformità della disciplina in tema di autorizzazione paesaggistica si imporrebbero sull'autonomia legislativa delle Regioni. Sarebbe violato, infine, anche l'art. 9 Cost., che tutela il paesaggio quale «valore costituzionale primario e assoluto (Corte cost. sentenza 378 del 2007), poiché la Regione, ampliando gli interventi sottratti all'autorizzazione paesaggistica, [avrebbe] determinato l'abbassamento dei livelli di tutela posti a presidio dei beni paesaggistici».

1.3.- Il ricorrente impugna, in ultimo, l'art. 81, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020, per violazione «dei limiti delle competenze statuarie» e degli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera s) Cost., in relazione all'art. 208, comma 12, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

Le censure sono rivolte alle previsioni secondo cui «[s]ono, inoltre, prorogate di un anno, dalla data di originale scadenza, le autorizzazioni rilasciate ai sensi dell'articolo 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), riguardanti le discariche per rifiuti speciali inerti, di titolarità pubblica, presenti nel territorio regionale, in scadenza entro il 31 dicembre 2020, previo adeguamento delle garanzie finanziarie da parte del gestore». Esse contrasterebbero con quanto disposto dal codice dell'ambiente, il quale prevede, in prossimità della scadenza del titolo, l'attivazione, da parte del gestore, di un determinato *iter* volto a ottenere il rinnovo dell'autorizzazione (art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006). Le norme impugnate comporterebbero, pertanto, un abbassamento dei livelli di tutela dell'ambiente.

L'art. 81, comma 3, impugnato, dunque, violerebbe la competenza su «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», attribuita in via esclusiva allo Stato, nella quale rientra la disciplina della gestione dei rifiuti. In questo ambito, infatti, la disciplina statale «costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse deroghino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino» (sono qui citate le sentenze di questa Corte n. 58 del 2015, n. 314 del 2009, n. 62 del 2008 e n. 378 del 2007).

2.- Con atto depositato in data 15 ottobre 2020, si è costituita in giudizio la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, nella persona del suo Presidente *pro tempore*, chiedendo che il ricorso venga dichiarato inammissibile o, comunque sia, non fondato.



2.1.- L'impugnativa dell'art. 13, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020 sarebbe, innanzitutto, inammissibile per la mancata individuazione delle competenze statutarie attribuite alla Regione resistente e asseritamente travalicate. Ricorda, in proposito, che, al fine di inquadrare l'oggetto del giudizio di costituzionalità, trattandosi di Regione ad autonomia speciale, sarebbe necessaria l'indicazione dei titoli di competenza violati e le motivazioni della violazione, pena l'inammissibilità delle censure (si citano, tra le altre, le sentenze n. 28 del 2016, n. 151 e n. 142 del 2015 di questa Corte).

Per altro verso, l'impugnativa sarebbe generica e perplessa, assumendosi violate norme parametro evocate «in modo non omogeneo e disordinato, senza alcuno sforzo argomentativo».

2.2.- Il ricorso sarebbe, comunque sia, infondato, per erroneità del presupposto interpretativo da cui muove. Il legislatore regionale non avrebbe inteso, secondo la resistente, assumere personale sanitario privo delle necessarie qualifiche professionali, né la legge disciplinerebbe «l'assunzione di personale proveniente da Paesi diversi dall'Italia». L'art. 13 impugnato, invece, a causa della necessità di reperire personale sanitario, avrebbe introdotto una deroga all'art. 38 dello statuto speciale - e all'art. 42 della legge della Regione Valle d'Aosta 25 gennaio 2000, n. 5 (Norme per la razionalizzazione dell'organizzazione del Servizio socio-sanitario regionale e per il miglioramento della qualità e dell'appropriatezza delle prestazioni sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali prodotte ed erogate nella regione), che ne costituirebbe attuazione - e, cioè, all'obbligo di bilinguismo vigente nella Valle d'Aosta. Alla Regione sarebbe senz'altro consentito disporre tale deroga, nell'esercizio delle competenze in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale (art. 2, lettera a, dello statuto speciale), in materia di igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica (art. 3, primo comma, lettera l, dello statuto speciale), nonché in materia di tutela della salute e di organizzazione dell'impiego pubblico regionale, ai sensi degli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost. La disciplina censurata si limiterebbe, infatti, a rimandare ad un momento successivo a quello della procedura concorsuale l'accertamento della conoscenza di entrambe le lingue (francese e italiana); s'inciderebbe così, per ragioni legate all'emergenza sanitaria, solamente sul principio di parificazione della lingua francese a quella italiana ai fini dell'accesso a contratti a tempo determinato dei dirigenti medici, veterinari e sanitari nella Regione. Non sarebbe, insomma, per nulla contemplata dalle norme impuginate la possibilità di assumere personale che non conosca la lingua italiana, con conseguente non fondatezza delle censure.

Anziché pregiudicata, la tutela del diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost. risulterebbe rafforzata, proprio in virtù della temporanea deroga all'obbligo di bilinguismo.

2.3.- Quanto all'impugnazione dell'art. 78, commi 2, lettere c) e d), 3, lettera a), 4, lettere b), c) e d), e 6, lettere b) e c), della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020, la difesa della resistente eccepisce preliminarmente l'inammissibilità delle censure per la genericità, contraddittorietà e perplessità delle argomentazioni formulate nel ricorso.

2.4.- In ogni caso, le censure sarebbero non fondate. Le disposizioni impuginate sarebbero state, infatti, adottate nel legittimo esercizio delle competenze statutarie in materia di urbanistica, piani regolatori per le zone di particolare importanza turistica e tutela del paesaggio (art. 2, primo comma, lettere g e q, dello statuto speciale), nonché della competenza integrativa e attuativa in tema di antichità e belle arti (art. 3, primo comma, lettera m, dello statuto speciale). Non potrebbe, dunque, ritenersi lesivo dell'art. 117, secondo comma, lettere m) ed s), Cost. il fatto che la disciplina regionale in esame introduca norme che incidono sulla tutela del paesaggio, «in quanto attinenti a opere rimovibili, oppure a opere fisse site in area di autorizzazione delegata ai Comuni, in quanto non si tratta di edifici vincolati ai sensi [del] d.lgs. 42/2004». Non sarebbe pertinente, infatti, il riferimento all'art. 10, comma 5, del d.l. n. 76 del 2020, sulle deroghe alle autorizzazioni previste dal cod. beni culturali, giacché le norme regionali non riguarderebbero le aree vincolate ex art. 10, comma 4, lettera g), del codice. La disciplina statale approvata durante l'emergenza sanitaria troverebbe applicazione anche in Valle d'Aosta.

Le norme regionali non potrebbero considerarsi costituzionalmente illegittime per il solo fatto di prevedere ipotesi di esonero che non sono incluse nell'elenco di cui all'Allegato A al d.P.R. n. 31 del 2017, poiché, così ragionando, si ignorerebbe che la Valle ha una competenza normativa primaria in materia di tutela del paesaggio. Inoltre, tale Allegato A non avrebbe natura tassativa, né esaustiva: ciò si evincerebbe dall'informativa resa dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (nota prot. n. 11688 dell'11 aprile 2017, prodotta in giudizio), in cui sarebbe stabilito che l'Allegato A si applica in tutto il territorio nazionale, ma sarebbe anche precisato che resterebbe fermo «il rispetto delle competenze delle Regioni a Statuto Speciale».

2.5.- In relazione alle censure rivolte all'art. 81, comma 3, della legge impugnata, la Regione pone in evidenza, in primo luogo, che sarebbe inammissibile quella riferita all'art. 97 Cost., il quale verrebbe menzionato nell'epigrafe del motivo, ma di cui non sarebbe affatto argomentata la violazione. La resistente seguita deducendo la non fondatezza della censura riferita alla lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 208, comma 12, del d.lgs. n. 152 del 2006: la proroga di un anno prevista dalle disposizioni impuginate, infatti, sarebbe una misura «di mero carattere procedimentale,



di durata temporalmente limitata», la quale - essendo volta a impedire che, a causa dei rallentamenti e delle sospensioni dei procedimenti amministrativi durante l'emergenza epidemiologica, le discariche speciali per rifiuti inerti siano costrette a chiudere nella fase di rinnovo delle autorizzazioni in scadenza - inciderebbe positivamente sulla protezione ambientale. Se le norme impugnate non fossero intervenute, secondo questa tesi, si sarebbe creato «grave disagio per lo smaltimento dei rifiuti stessi». Le stesse norme evocate quali parametro interposto di costituzionalità, d'altronde, prevedrebbero - e proprio per esigenze di continuità del servizio - la possibilità di proroga dell'autorizzazione, laddove stabiliscono che «[i]n ogni caso l'attività può essere proseguita fino alla decisione espressa, previa estensione delle garanzie finanziarie prestate».

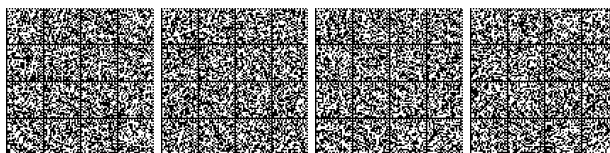
3.- Con ricorso depositato in data 19 agosto 2021, iscritto al reg. ric. n. 44 del 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 56, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 16 giugno 2021, n. 15 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2021, misure di sostegno all'economia regionale conseguenti al protrarsi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione della Regione per il triennio 2021/2023), il quale, modificando la precedente legge regionale n. 8 del 2020, aggiunge un periodo all'art. 78, comma 7. Quest'ultimo prevede che «[g]li interventi di cui ai commi 3 e 6 sono assentiti anche per le opere pubbliche; nel caso in cui gli interventi non rientrino tra quelli realizzabili liberamente e l'attuatore dell'intervento non sia il Comune territorialmente interessato, la realizzazione degli interventi è subordinata alla comunicazione allo stesso Comune, corredata della planimetria riportante le modifiche interne o l'area esterna interessata, del nulla osta del proprietario o del titolare di altro diritto reale di godimento e della dichiarazione che l'intervento è necessario all'ottemperanza alle misure di sicurezza prescritte per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19» e, per effetto dell'impugnato art. 56, comma 1, ora prevede, inoltre, che «[g]li interventi di cui al comma 6 aventi carattere temporaneo sono assentiti sino al 31 luglio 2025». Il ricorrente deduce l'illegittimità costituzionale di tale norma, che, per gli interventi temporanei indicati, sostituisce un nuovo termine a quello già previsto del 30 aprile 2022.

Quelli di cui all'art. 78, comma 6, della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020 - richiamati nella novella normativa impugnata - sono interventi temporanei che, in nome della tutela delle attività produttive artigianali, industriali e commerciali, sarebbero illegittimamente sottratti all'obbligo di autorizzazione paesaggistica (il contenuto dell'art. 78, comma 6, è riportato *supra*, punto 1.2.). Queste disposizioni contrasterebbero con quanto previsto nell'Allegato A al d.P.R. n. 31 del 2017 e non sarebbero conformi neppure all'art. 10, comma 5, del d.l. n. 76 del 2020 - che esclude l'autorizzazione per la posa in opera di strutture amovibili nelle aree di cui all'art. 10, comma 4, lettera g), cod. beni culturali - e all'art. 9-ter, comma 5, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176: gli interventi che la legge regionale impugnata sottrarrebbe all'autorizzazione sarebbero «ben più ampi» di quelli contemplati dalla legislazione statale, riferendosi la normativa regionale a «opere non facilmente rimovibili, mentre quella statale richiede[rebbe] l'amovibilità dei manufatti per escludere la necessità dei titoli autorizzatori».

Inoltre, lo spostamento al 31 luglio 2025 del detto esonero sarebbe sproporzionato rispetto al fine che l'art. 78, comma 6, starebbe perseguendo: quello di fronteggiare un'emergenza epidemiologica in corso. E la giurisprudenza di questa Corte avrebbe più volte censurato norme regionali che dispongano proroghe successive nel tempo, «in quanto esse [avrebbero] l'effetto di consolidare nel tempo l'assetto "in deroga"».

Del tutto irrilevante sarebbe, poi, la circostanza che il comma novellato non sia stato precedentemente impugnato, «posto che "nei giudizi in via principale non si applica l'istituto dell'acquiescenza, atteso che la norma impugnata, anche se riproduttiva, in tutto o in parte, di una norma anteriore non impugnata, ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere" (Corte cost. sentenze n. 56/2020, n. 39/2016, n. 231/2016 e n. 41/2017)».

Dunque, l'art. 56, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 15 del 2021, in quanto contrastante con gli artt. 146 e 149 cod. beni culturali e con l'Allegato A al d.P.R. n. 31 del 2017, con l'art. 10, comma 5, del d.l. n. 76 del 2020 e con l'art. 9-ter del d.l. n. 137 del 2020, violerebbe l'art. 2, comma 1, lettera q) dello statuto speciale, che imporrebbe alla Regione di esercitare la competenza legislativa in armonia con la Costituzione e con le norme fondamentali di riforma economico-sociale (è richiamata la sentenza n. 238 del 2013, con la quale questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittime proprio disposizioni della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in tema di esonero dall'autorizzazione paesaggistica); l'art. 9 Cost., «in base al quale il paesaggio costituisce valore costituzionale primario e assoluto (Corte cost. sentenza n. 378/2007)», poiché la Regione, ampliando gli interventi sottratti all'autorizzazione paesaggistica, determinerebbe un ingiustificato abbassamento del livello della tutela paesaggistica; l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto le disposizioni impugnate inciderebbero sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, riservata allo Stato; l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., sulla base del quale il legislatore statale avrebbe adottato le norme di cui al codice dei beni culturali e del paesaggio.



4.- Con atto depositato il 10 settembre 2021, si è costituita in giudizio la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, deducendo in primo luogo l'inammissibilità dell'impugnativa governativa, per tardività della contestazione relativa all'art. 78, comma 7, legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020. Sarebbe, infatti, evidente come le censure ammissibili con il ricorso in esame sarebbero quelle concernenti l'ampliamento temporale dell'efficacia delle norme di cui al comma 6, perché la circostanza che gli interventi ivi previsti potessero effettuarsi anche in relazione a opere pubbliche era stato già stabilito, senza che il Governo proponesse censure a riguardo. Nel caso che ci occupa, d'altro canto, il legislatore regionale non avrebbe introdotto nuove disposizioni riproduttive di quelle contenute nell'indicato art. 78, comma 7. L'unico effetto dell'eventuale accoglimento del ricorso sarebbe, dunque, l'eliminazione dell'ultimo periodo dell'art. 78, comma 7, mentre l'originaria previsione rimarrebbe invariata, per non essere stata ritualmente impugnata con il ricorso n. 85 del 2020.

Le censure rivolte all'art. 56, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 15 del 2021, comunque sia, sarebbero inammissibili per genericità e, in ogni caso, infondate. La difesa regionale sottolinea come il ricorrente, pur avendo denunciato la sproporzione tra la *ratio* dell'art. 78, comma 6, e l'allungamento dell'efficacia temporale delle norme di cui al novellato comma 7, non avrebbe nemmeno indicato la norma parametro dell'art. 3 Cost., articolando una censura generica.

La previsione di interventi in forme semplificate e l'allungamento dei termini per effettuarli, al contrario di quanto assume il ricorrente, rappresenterebbero esercizio legittimo di competenze statutarie, primarie e di integrazione e attuazione, rispondente a ragionevolezza ed efficienza amministrativa.

Infatti, il legislatore regionale avrebbe correttamente «individuato e dettagliato le ipotesi di esenzione dall'acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica di cui all'All. A al d.p.r. n. 31 del 2017», non violandone le prescrizioni: gli interventi contemplati all'art. 78, comma 6, lettere *a)*, *b)* e *c)*, sarebbero ricompresi nell'elenco di cui al richiamato Allegato A. Quelli contemplati alle lettere *a)* e *b)* rientrerebbero nelle fattispecie indicate al punto A.17 dell'Allegato A, trattandosi «comunque di installazioni amovibili, sebbene dotate di una maggiore stabilità rispetto a ombrelloni o altre coperture immediatamente rimovibili»; quelli contemplati alla lettera *c)* si ricondurrebbero alle fattispecie di cui al punto A.1 del citato Allegato, che riguarda le «opere interne che non alterano l'aspetto esteriore degli edifici, comunque denominate ai fini urbanistico-edilizi, anche ove comportanti mutamento della destinazione d'uso».

5.- Con atto depositato il 28 settembre 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato, parzialmente, al ricorso n. 85 del 2020. A seguito dell'approvazione della legge della Regione Valle d'Aosta 21 dicembre 2020, n. 14 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2021/2023. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni), per quanto qui interessa, il Governo ha inteso rinunciare all'impugnazione dell'art. 78, comma 2, lettera *c)*, della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020: l'art. 3, comma 2, della legge regionale n. 14 del 2020 ha, infatti, modificato il contenuto delle disposizioni in senso soddisfacente delle censure formulate nel ricorso. Per effetto di tali modifiche, sono fatti salvi dalla possibilità degli interventi "in deroga", sia gli edifici classificati come «monumento», sia quelli classificati come «documento» all'interno del piano regolatore generale. Il ricorrente ritiene che sia stata, su questo punto, così ripristinata l'adeguata tutela di ogni bene che ricada nella disciplina della parte seconda del cod. beni culturali.

6.- In prossimità dell'udienza pubblica, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha depositato una memoria, in relazione al giudizio iscritto al reg. ric. n. 85 del 2020, con cui ribadisce i profili di inammissibilità e infondatezza del ricorso già articolati nella memoria di costituzione.

6.1.- La difesa regionale ribadisce che l'art. 13, commi 1 e 2, della legge regionale impugnata si riferirebbe al reclutamento di personale sanitario qualificato e che avrebbe solamente derogato al principio di parificazione del francese all'italiano per il periodo dell'emergenza. Precisa che, secondo la giurisprudenza costituzionale, «sin dalla sentenza n. 156/1969», la parificazione delle due lingue comporterebbe che entrambe sarebbero lingue ufficiali in Valle d'Aosta: ciò escluderebbe «che nella Valle sia da attribuire la qualifica di "ufficiale" all'una o all'altra». Le direttive europee richiederebbero «la piena conoscenza della lingua necessaria», perché siano riconosciute le qualifiche professionali, cosa che «in una situazione di pieno bilinguismo può essere alternativamente l'italiano o il francese». Insomma, unica *ratio* delle disposizioni censurate sarebbe quella di derogare alla vigente normativa regionale sull'accertamento della conoscenza di entrambe le lingue prima dell'assunzione.

6.2.- Anche con riferimento all'impugnazione dell'art. 78 della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020, la difesa della resistente si riporta alle deduzioni sulla inammissibilità e non fondatezza delle censure formulate in precedenza. In particolare, sottolinea come gli interventi individuati all'art. 78, commi 3, 4 e 6, sarebbero da ricomprendersi nelle fattispecie - già esonerate dall'autorizzazione - previste dall'Allegato A al d.P.R. n. 31 del 2017: il legislatore regionale starebbe descrivendo più nel dettaglio quali interventi siano oggi sicuramente esenti dalla necessità di titoli autorizza-



tori, ma nella sostanza ciò sarebbe pienamente conforme a quanto già contemplato dalla normativa statale. Ribadisce, inoltre, che gli interventi di cui all'art. 78 riguarderebbero aree e immobili di cui all'art. 3 della legge regionale n. 18 del 1994, «e cioè aree e immobili non vincolati».

6.3.- Quanto all'impugnazione dell'art. 81, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020, in ultimo, nella memoria si chiede che si rilevi la sopravvenuta carenza d'interesse a coltivare il ricorso a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 103, comma 2, del d.l. n. 18 del 2020, come modificato dall'art. 3-bis, comma 1, lettera a), del decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125 (Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva UE 2020/739 del 3 giugno 2020), convertito, con modificazioni, nella legge 27 novembre 2020, n. 159. L'art. 103, comma 2, come novellato, prevede ora che «[t]utti i certificati, attestati permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, compresi i termini di inizio e di ultimazione dei lavori di cui all'articolo 15 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e la data della dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, conservano la loro validità per i novanta giorni successivi alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza. La disposizione di cui al periodo precedente si applica anche alle segnalazioni certificate di inizio attività, alle segnalazioni certificate di agibilità, nonché alle autorizzazioni paesaggistiche e alle autorizzazioni ambientali comunque denominate». Secondo la difesa regionale, atteso che la stessa normativa statale avrebbe stabilito la proroga delle autorizzazioni ambientali, comprese quelle riguardanti le discariche per rifiuti, per un periodo più lungo rispetto a quello considerato dalla norma impugnata, si dovrebbe concludere che non sussista alcun interesse attuale alle dedotte censure d'illegittimità costituzionale; censure le quali sarebbero, peraltro, non fondate, per le ragioni già esposte nell'atto difensivo previamente depositato.

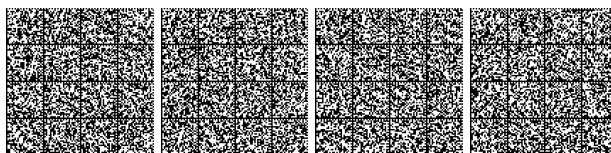
7.- Anche il ricorrente ha depositato una memoria, in prossimità dell'udienza, che replica alle controdeduzioni della Regione.

7.1.- Quanto all'impugnazione dell'art. 13, commi 1 e 2, della legge valdostana - pur prendendo atto che l'intento della Regione non fosse quello di assumere personale privo delle qualifiche professionali richieste dalla normativa statale - il ricorrente ritiene che le norme parametro evocate nell'atto introduttivo sarebbero pur sempre violate, perché le previsioni regionali consentirebbero di reclutare personale sanitario che non conosca l'italiano, rinviando a un momento successivo all'instaurazione del rapporto di lavoro l'accertamento della sua conoscenza. I parametri evocati, in particolare, assorgerebbero «al rango di principio fondamentale dell'ordinamento e, come tali, si impongono anche alle Regioni ad autonomia speciale». L'assunzione di professionisti che non conoscano la lingua italiana pregiudicherebbe gravemente l'art. 32 Cost. e metterebbe a rischio la sicurezza dei pazienti: in un contesto «che richiede rapidità di decisioni e velocità di intesa, la comprensione della lingua [sarebbe] un requisito fondamentale».

7.2.- L'Avvocatura generale ricorda, inoltre, che le ragioni dell'impugnazione di parte dell'art. 78 della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020 risiederebbero nell'individuazione, da parte delle norme regionali, di interventi sottratti all'autorizzazione prevista agli artt. 21 e 146 cod. beni culturali, in aggiunta o in difformità rispetto a quanto previsto dal d.P.R. n. 31 del 2017. La legislazione regionale non potrebbe, infatti, esentare dall'autorizzazione interventi che non ne siano già esonerati in forza della disciplina statale.

7.3.- Il ricorrente insiste nel chiedere la dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 81, comma 3, confutando le tesi difensive della Regione, sotto due profili. Da un lato, non sarebbe vero che lo stesso art. 208 cod. ambiente prevede un'ipotesi di proroga per ragioni di continuità dell'attività: si tratterebbe della possibilità di proseguire l'esercizio in pendenza di una domanda di rinnovo, che implicherebbe un'istruttoria e, così, offrirebbe maggiori garanzie in termini di tutela dell'ambiente rispetto alla proroga generalizzata *ex lege* introdotta dalle norme censurate. Dall'altro lato, non si potrebbe condividere l'assunto secondo cui la prosecuzione dell'attività della discarica rappresenterebbe, comunque sia, un miglioramento dei livelli di tutela. Al contrario: se le attività inerenti la gestione dei rifiuti non venissero sempre assoggettate ad autorizzazione preventiva, la conseguenza non potrebbe che essere quella del peggioramento dello standard di tutela assicurato dalla legislazione statale. Ciò sarebbe affermato anche dalla direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, dalla direttiva 2008/1/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento e dalla direttiva UE 2018/851 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la citata direttiva 2008/98/CE.

8.- In data 26 novembre 2021, la Regione ha depositato l'atto di accettazione della rinuncia parziale al ricorso (*supra*, punto 5), relativa - per quanto qui rileva - all'impugnazione dell'art. 78, comma 2, lettera c), della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020.



Considerato in diritto

1.- Con il ricorso n. 85 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato vari articoli della legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2020 e misure urgenti per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19). Riservate a separate pronunce le ulteriori questioni promosse con lo stesso ricorso, poi decise con sentenze n. 82 e n. 221 del 2021 e n. 5 del 2022, rilevano ora le censure rivolte all'art. 13, commi 1 e 2, sul reclutamento di personale sanitario presso la Azienda sanitaria della Valle, all'art. 78, commi 2, lettere *c*) e *d*), 3, lettera *a*), 4, lettere *b*), *c*) e *d*), e 6, lettere *b*) e *c*), sulla realizzazione di interventi edilizi che hanno un impatto sul paesaggio, e all'art. 81, comma 3, sull'autorizzazione all'esercizio di discariche per rifiuti speciali inerti.

1.1.- Con il ricorso n. 44 del 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri ha altresì impugnato l'art. 56, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 16 giugno 2021, n. 15 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2021, misure di sostegno all'economia regionale conseguenti al protrarsi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione della Regione per il triennio 2021/2023), il quale, modificando la legge regionale n. 8 del 2020, ha posticipato il termine per la realizzazione di taluni interventi previsti all'art. 78 (in particolare, quelli di cui al comma 6).

2.- I giudizi, in considerazione della loro connessione, devono essere riuniti e decisi con un'unica pronuncia.

3.- Secondo il ricorrente, l'art. 13, commi 1 e 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020 violerebbe diversi parametri costituzionali (punto 1.1. del Ritenuto in fatto). Esso prevede che, fino al 31 luglio 2022, ove si rilevi una grave carenza di personale sanitario, la Azienda USL della Valle può assumere a tempo determinato «personale della dirigenza medica, veterinaria e sanitaria, senza il previo accertamento della conoscenza della lingua francese o italiana»; che detto personale studi la «lingua mancante» e sostenga una prova di verifica dell'apprendimento, al cui esito positivo si subordina la percezione dell'indennità di bilinguismo prevista dalla normativa regionale; che si partecipi successivamente ai concorsi per l'assunzione a tempo indeterminato e, in caso di assunzione, si presti servizio per almeno tre anni presso l'Azienda.

3.1.- Sotto due distinti profili, in particolare, le disposizioni impuginate contrasterebbero con la Costituzione.

Per un verso, l'Avvocatura generale dello Stato ne deduce l'illegittimità costituzionale in quanto consentirebbero al professionista di prendere servizio anche se conosce solamente il francese, verificando dopo trentasei mesi l'acquisizione della conoscenza della lingua italiana: sarebbe disattesa la regola fondamentale secondo cui, per svolgere in Italia una professione sanitaria, occorre conoscere l'italiano. In particolare, sarebbe violato l'art. 117, primo e terzo comma, Cost., perché quella regola generale discenderebbe, sia dalla direttiva europea sul riconoscimento delle qualifiche professionali, recepita nel nostro ordinamento, sia dalle norme statali di principio in materia di professioni. Infatti, al fine di esercitare la professione sanitaria, occorrerebbe essere abilitati in Italia ed essere iscritti al relativo albo (art. 5 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233, recante «Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse»), oppure ottenere il riconoscimento della qualifica conseguita all'estero, dimostrando la conoscenza della lingua italiana (art. 7 del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, recante «Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania»).

Per altro verso, il ricorrente, considerando fondamentale che lo Stato attragga a sé tutte «le funzioni normative e amministrative necessarie a garantire uniformità nella gestione dell'emergenza», deduce l'illegittimità costituzionale dell'intervento della Regione sulle modalità di reclutamento di personale medico, veterinario e sanitario. Denuncia, infatti, la violazione della competenza esclusiva statale in materia di profilassi internazionale per la sovrapposizione delle norme impuginate alle misure per l'incremento del personale medico già previste negli artt. 2-ter, comma 1, e 13 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27 (cosiddetto decreto «Cura Italia»).

3.2.- In via preliminare, la difesa della Regione chiede che le doglianze formulate avverso l'art. 13 siano dichiarate inammissibili, in quanto il ricorrente non individua le competenze statutarie che sarebbero state travalicate. Quando si impugna la legge di una Regione autonoma, infatti, il ricorrente sarebbe tenuto, a pena d'inammissibilità, a indicare i titoli di competenza che inquadrano l'oggetto del giudizio, nonché a illustrare le ragioni per cui la disciplina contestata rappresenta uno svolgimento illegittimo delle attribuzioni legislative regionali.

3.2.1.- L'eccezione è fondata.

Questa Corte ha costantemente affermato che, nel giudizio in via principale, il ricorso è ammissibile se fornisce una sufficiente motivazione sul superamento dei limiti delle competenze statutarie, attraverso «il riferimento ai parametri statutari che, nella materia oggetto della singola questione, possono fondare interventi del legislatore regionale (sentenze n. 43 e n. 16 del 2020)» (sentenza n. 130 del 2020).



Con riferimento alle Regioni ad autonomia speciale, questa Corte ha chiarito che il ricorso deve tenere conto di quanto stabilito nello statuto speciale, tramite l'evocazione, «pur non diffusamente argomentata», dei limiti di competenza fissati da quest'ultimo (sentenza n. 109 del 2018): in questo modo, può dimostrare come tali limiti siano stati violati. Infatti, è «solo a seguito di tale ricognizione che possono individuarsi i termini esatti della questione posta a questa Corte» (sentenza n. 174 del 2020).

Nel caso in esame, tuttavia, il ricorrente omette completamente di motivare sul punto. Unici e laconici riferimenti allo statuto sono presenti nella rubrica del motivo di ricorso e nelle conclusioni dello stesso, ove si denuncia genericamente l'eccedenza dai «limiti delle competenze statutarie».

Le censure sono fondamentalmente legate, come anticipato, all'asserita esistenza dell'obbligo di esercitare la professione conoscendo la lingua italiana e alla violazione della competenza statale sull'adozione delle misure di contrasto alla pandemia. Per l'esame delle questioni in oggetto, dunque, non poteva farsi a meno di considerare le peculiarità dell'ordinamento regionale valdostano. Sarebbe stato necessario confrontarsi con l'art. 38 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), sulla parificazione della lingua francese alla lingua italiana, e con gli artt. 2, lettera *a*), e 3, primo comma, lettera *l*), dello statuto speciale, che conferiscono alla Regione competenza legislativa in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale, igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica, nonché con l'art. 117, terzo comma, Cost., che attribuisce alle Regioni il potere di dettare norme di «tutela della salute».

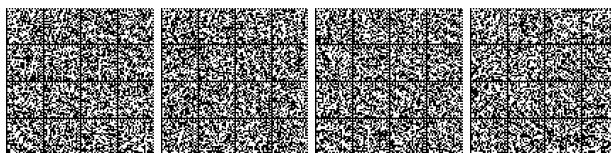
Lo scrutinio di ammissibilità, con specifico riguardo all'onere di definire compiutamente il quadro delle competenze statutarie, si è reso meno penetrante nei casi in cui il ricorrente deduca la violazione di parametri a cui ogni competenza legislativa regionale sia palesemente estranea, essendo in tali ipotesi non necessario un puntuale confronto con lo statuto (in tal senso, le sentenze n. 52 e n. 11 del 2021). Nel caso in esame non è, tuttavia, possibile ritenere la completa estraneità della materia oggetto del giudizio alle attribuzioni della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, la quale vanta invece prerogative specifiche, sia in riferimento al bilinguismo, sia in riferimento all'organizzazione del sistema sanitario regionale. Questa Corte non ha, d'altro canto, mancato di precisare «che la motivazione del ricorso su tale profilo dovrà divenire tanto più esaustiva, quanto più, in linea astratta, le disposizioni censurate appaiano invece inerenti alle attribuzioni dello statuto di autonomia» (sentenza n. 279 del 2020, che richiama le sentenze n. 151 del 2015 e n. 213 del 2003).

Da ciò deriva l'inammissibilità delle questioni dell'art. 13, commi 1 e 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020. Rimane, dunque, precluso l'esame del merito delle censure.

4.- Con altro motivo di ricorso, è impugnato l'art. 78, commi 2, lettere *c*) e *d*), 3, lettera *a*), 4, lettere *b*), *c*) e *d*), e 6, lettere *b*) e *c*), della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020.

Rinviando al punto 1.2 del Ritenuto in fatto per la più dettagliata illustrazione delle censure che investono l'art. 78, si rileva che le norme impuginate sono tutte volte a introdurre modalità semplificate per la realizzazione di interventi edilizi su fabbricati esistenti e per la realizzazione di interventi finalizzati a consentire l'esercizio di attività ricettive, alberghiere e non, nonché di attività produttive di tipo artigianale, industriale e commerciale, rispettando le norme di distanziamento sociale adottate per contenere l'emergenza sanitaria. All'elenco delle opere realizzabili secondo tali procedimenti semplificati, si affiancano le previsioni - pure impuginate - secondo cui tali interventi sono condizionati al rispetto delle «discipline vigenti» solo «se riguardanti edifici classificati monumento dai PRG» (art. 78, comma 2, lettera *c*) e secondo cui i medesimi interventi «non sono assoggettati ai pareri e alle autorizzazioni di cui all'articolo 3 della L.R. 18/1994» (art. 78, comma 2, lettera *d*).

4.1.- Nella prospettiva del ricorrente, le disposizioni impuginate esorbiterebbero dalla competenza regionale in materia di tutela del paesaggio, perché contrastanti con norme statali «di grande riforma economico-sociale». Ci si riferisce a quelle che disciplinano l'autorizzazione di cui agli artt. 21 e 146 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), istituto di uniforme applicazione su tutto il territorio nazionale, regolato dalla legge dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere *m*) ed *s*), Cost. Sarebbero, inoltre, violati, quali norme interposte, l'Allegato A al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata), che, in attuazione dell'art. 149 del d.lgs. n. 42 del 2004 (cod. beni culturali), individua gli interventi esonerati dall'autorizzazione preventiva, nonché gli artt. 181, comma 3, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, e 10, comma 5, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, i quali sono intervenuti per escludere la necessità dell'autorizzazione in parola per talune opere, a seguito della diffusione del virus Sars-CoV-2.



5.- Per quanto concerne l'impugnazione dell'art. 78, comma 2, lettera *c*), della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020, è intervenuta la rinuncia al ricorso, data la natura satisfattiva delle modifiche apportate alla detta disposizione da parte della legge della Regione Valle d'Aosta 21 dicembre 2020, n. 14 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2021/2023. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni). La Regione resistente ha successivamente accettato la rinuncia.

In relazione alle questioni promosse in riferimento all'art. 78, comma 2, lettera *c*), il processo va, pertanto, dichiarato estinto, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, vigente *ratione temporis*.

6.- Le ulteriori questioni dell'art. 78 vanno esaminate nel merito. È, infatti, destituita di fondamento la tesi della difesa regionale secondo cui queste sarebbero inammissibili per la genericità e la perplessità delle censure, le quali risultano al contrario intelleggibili e circostanziate.

6.1.- Per costante giurisprudenza di questa Corte, la tutela dell'ambiente e del paesaggio è competenza spettante allo Stato, in base all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Questa Corte ha, inoltre, più volte chiarito che il legislatore statale detiene il potere di vincolare la potestà legislativa primaria delle Regioni a cui lo statuto speciale affidi attribuzioni in materia di tutela paesaggistica, così che le norme qualificabili come «riforme economico-sociali» si impongono anche al legislatore di queste ultime (tra le sentenze più recenti, sentenze n. 160 del 2021, n. 130 del 2020, n. 118 del 2019, n. 172 del 2018 e n. 189 del 2016).

Alle norme «di grande riforma economico-sociale» sono senz'altro riconducibili le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio che disciplinano l'utilizzo dei beni soggetti a tutela e, in particolare, quelle sull'autorizzazione paesaggistica (da ultimo, sentenze n. 160 e n. 101 del 2021). Essa è necessaria in ogni caso in cui s'intenda intervenire, in qualsiasi modo potenzialmente significativo, su questi beni. Il suo contenuto definisce le modalità di realizzazione delle opere e reca le prescrizioni che occorre osservare nell'utilizzo dei beni per la durata dell'autorizzazione stessa. Di qui, la rilevanza centrale di tale istituto per la protezione dei beni sottoposti a vincolo in virtù del loro valore culturale e paesaggistico.

In riferimento alla capacità di vincolare la potestà normativa regionale, anche primaria, alle disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio vanno affiancate quelle contenute nel d.P.R. n. 31 del 2017. Come già rilevato, tale atto individua gli interventi che, pur incidendo su beni soggetti a tutela, sono esonerati dalla necessità dell'autorizzazione, nonché gli interventi la cui realizzazione è condizionata a un'autorizzazione semplificata. «Per quanto la citata norma regolamentare non costituisca, per la sua posizione nella gerarchia delle fonti, strumento normativo idoneo a veicolare le grandi riforme economico-sociali» - come questa Corte aveva già precisato in relazione al precedente d.P.R. 9 luglio 2010, n. 139, «Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, a norma dell'articolo 146, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni» nella sentenza n. 207 del 2012 - «essa costituisce senza dubbio espressione dei principi enunciati dalla legge, in particolare dagli artt. 146 e 149 cod. beni culturali, che, come visto, costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale idonee a vincolare anche la potestà legislativa regionale primaria» (sentenza n. 160 del 2021).

6.2.- Ciò premesso, la questione dell'art. 78, comma 2, lettera *d*), della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020 è fondata, per violazione dell'art. 2, lettera *q*), dello statuto speciale.

Per effetto di questa disposizione, gli interventi elencati ai commi 3, 4, 6, 7 e 8 dello stesso art. 78 non vanno assoggettati all'autorizzazione paesaggistica e ai pareri in materia di tutela del paesaggio e di beni architettonici previsti dalla normativa statale e regionale di settore. Nello stabilire tale esonero, il legislatore regionale interviene in un ambito materiale che non gli pertiene e si sovrappone - peraltro, parzialmente contrastandovi - a quanto disciplinato da norme statali «di grande riforma economico-sociale»: è la legge statale, infatti, che deve regolare l'istituto dell'autorizzazione paesaggistica, che può modificarne i tratti o escludere talune fattispecie dall'obbligo di ottenerla.

Proprio in riferimento all'autorizzazione paesaggistica, questa Corte ha affermato che alle Regioni non è consentito introdurre deroghe a tale istituto di uniforme applicazione su tutto il territorio nazionale (sentenza n. 160 del 2021; nello stesso senso, sentenze n. 74 del 2021, n. 189 del 2016, n. 238 del 2013, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010 e n. 232 del 2008). È stata, infatti, dichiarata l'illegittimità costituzionale di norme regionali - anche di Regioni a statuto speciale - che disponevano l'irrilevanza paesaggistica delle opere inerenti a beni vincolati (sentenze n. 101 del 2021 e n. 189 del 2016, riguardanti norme della Regione autonoma della Sardegna; sentenza n. 172 del 2018, riguardante norme della Regione Siciliana).

Si tratta dello stesso contenuto normativo dell'art. 78, comma 2, lettera *d*), della legge regionale ora in esame. Esso introduce deroghe alla disciplina attuativa del codice dei beni culturali e del paesaggio, prevedendo che gli interventi edilizi indicati - che comprendono la realizzazione di aperture su pareti esterne, da autorizzarsi con titolo semplificato (Allegato B al d.P.R. n. 31 del 2017), e il posizionamento di strutture di non facile rimozione in aree sottoposte a vincolo - possono effettuarsi senza previa verifica di compatibilità paesaggistica.

6.2.1.- La tesi difensiva secondo la quale le censure governative sarebbero infondate, in quanto la disposizione impugnata non riguarderebbe le autorizzazioni e i pareri legati all'utilizzo dei beni tutelati dalla parte seconda del codice dei beni culturali e del paesaggio, bensì «aree e immobili non vincolati», è priva di ogni fondamento. I provve-



dimenti cui si riferisce la norma censurata, previsti come non necessari, sono proprio quelli di cui all'art. 146 cod. beni culturali e alle normative statali e regionali di tutela del paesaggio, il cui rilascio, nella Valle, è compito dei Comuni (art. 2 della legge della Regione Valle d'Aosta 27 maggio 1994, n. 18, recante «Deleghe ai Comuni della Valle d'Aosta di funzioni amministrative in materia di tutela del paesaggio»).

Del pari, non è meritevole di condivisione l'ulteriore argomento speso dalla difesa regionale, secondo cui, in ogni caso, viste le competenze che lo statuto speciale attribuisce alla Regione, essa potrebbe prevedere ipotesi di esonero dall'autorizzazione, non avendo l'Allegato A al d.P.R. n. 31 del 2017 «natura tassativa né esaustiva». Come ricordato poc'anzi, anche le disposizioni di tale atto regolamentare, in quanto espressione dei principi enunciati dagli artt. 146 e 149 cod. beni culturali, sono idonee a vincolare la potestà legislativa regionale primaria (sentenza n. 160 del 2021).

6.2.2.- Derghe alla disciplina dell'autorizzazione paesaggistica possono essere decise solamente dal legislatore statale, in quanto competente in materia: in proposito, rileva l'entrata in vigore degli artt. 181, comma 3, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, e 10, comma 5, del d.l. n. 76 del 2020, come convertito. Tali norme hanno stabilito l'esenzione temporanea dall'autorizzazione ex artt. 21 e 146 cod. beni culturali per la posa in opera di strutture amovibili in aree vincolate, al fine di favorire la somministrazione di cibo e bevande all'aperto. Una disciplina, questa, «volta specificamente ad assicurare, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, il temperamento dell'interesse alla tutela del patrimonio culturale con quello attinente alla ripresa delle attività economiche, nel rispetto delle doverose misure di distanziamento interpersonale per il contenimento della pandemia, derogando, per un periodo predeterminato dallo stesso legislatore statale, ai vincoli imposti a tutela del patrimonio culturale» (sentenza n. 262 del 2021).

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 78, comma 2, lettera *d*), della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020.

Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura articolati nel ricorso.

7.- Le questioni dell'art. 78, commi 3, lettera *a*), 4, lettere *b*), *c*) e *d*), e 6, lettere *b*) e *c*), della legge regionale impugnata, invece, non sono fondate.

Come si è detto, tali disposizioni individuano una serie di opere che possono realizzarsi, per un certo tempo, con modalità semplificate, con procedure amministrative più snelle, volte all'ottenimento dei titoli abilitativi edilizi: si tratta di interventi su fabbricati esistenti e di interventi finalizzati al mantenimento della capacità ricettiva di strutture alberghiere e non, nonché alla prosecuzione delle attività produttive di tipo artigianale, industriale e commerciale, nel rispetto delle norme di distanziamento sociale adottate per contenere l'emergenza sanitaria.

La disciplina sull'edilizia e sulla compatibilità urbanistica va ricondotta alle competenze attribuite alla Regione dallo statuto speciale, che involgono la regolazione dei titoli edilizi, la materia dell'urbanistica e dei piani regolatori nelle zone di particolare importanza turistica, e che devono esercitarsi nel rispetto delle sole norme statali «di grande riforma economico-sociale» (di recente, in tema, la sentenza n. 118 del 2019). Le norme impuginate rappresentano lo svolgimento delle attribuzioni regionali, in rapporto di specialità con le previsioni della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998.

Il ricorso non censura la violazione delle norme fondamentali contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo *A*)», riferendosi le doglianze governative alla non conformità delle disposizioni regionali alle norme «di grande riforma economico-sociale» sulla tutela del paesaggio. Ma, una volta eliminata la previsione sull'irrelevanza paesaggistica delle opere, non sussistono ulteriori elementi di contrasto con tale disciplina. Secondo quanto già affermato da questa Corte, infatti, le norme statali che proteggono l'ambiente e il paesaggio operano senz'altro, anche se non espressamente richiamate da parte della legge regionale (in tal senso, sentenze n. 101, n. 54 e n. 29 del 2021 e n. 258 del 2020).

In conclusione, le disposizioni regionali impuginate non danno adito ad alcuna interpretazione che consenta agli interessati di realizzare le opere senza previa autorizzazione paesaggistica, laddove richiesta dalla normativa statale (sentenze n. 101 del 2021, n. 189 del 2016 e, in tema di valutazioni ambientali, n. 251 del 2013).

8.- Con il ricorso n. 85 del 2020 è, inoltre, impugnato l'art. 81, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020, che prevede la proroga *ex lege* delle autorizzazioni necessarie per l'esercizio di discariche per rifiuti speciali inerti di titolarità pubblica.

Tali previsioni contrasterebbero con le norme interposte contenute nell'art. 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale): in prossimità della scadenza del titolo, s'imporrebbe l'attivazione, da parte del gestore, dell'*iter* volto a ottenere il rinnovo dell'autorizzazione (art. 208, comma 12, del d.lgs. n. 152 del 2006). L'intervento regionale comporterebbe un abbassamento dei livelli di tutela ambientale, violando la competenza esclusiva dello Stato in questa materia, nella quale rientra la disciplina della gestione dei rifiuti.



8.1.- Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione chiede che si dichiari il difetto d'interesse all'impugnazione, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 103, comma 2, del d.l. n. 18 del 2020, come modificato dall'art. 3-bis, comma 1, lettera a), del decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125 (Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva UE 2020/739 del 3 giugno 2020), convertito, con modificazioni, nella legge 27 novembre 2020, n. 159. Secondo la novella normativa - entrata in vigore nel novembre 2020, alcuni mesi dopo l'adozione della legge regionale impugnata - tutti i certificati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e la data della dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, conservano la loro validità per i novanta giorni successivi alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza. È precisato che tali previsioni si applicano anche alle segnalazioni certificate di inizio attività, a quelle di agibilità, nonché alle autorizzazioni paesaggistiche e a quelle ambientali comunque denominate. Secondo la difesa regionale, visto che la stessa normativa statale avrebbe stabilito la proroga delle autorizzazioni ambientali, comprese quelle riguardanti le discariche per rifiuti, per un periodo più lungo rispetto a quello considerato dalle disposizioni censurate, non sussisterebbe più un interesse alla dichiarazione d'illegittimità costituzionale.

8.1.1.- Tali rilievi non colgono nel segno.

Nei giudizi in via d'azione, l'interesse «consiste nella tutela delle competenze legislative nel rispetto del riparto delineato dalla Costituzione» (sentenza n. 56 del 2020). «Per costante giurisprudenza di questa Corte, difatti, il giudizio promosso in via principale è giustificato dalla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto (*ex multis*, sentenze n. 195 del 2017, n. 262 del 2016 e n. 118 del 2015)» (sentenza n. 178 del 2018). D'altro canto, come di recente ricordato, l'«utilità che fonda l'interesse all'impugnazione attiene al «corretto inquadramento delle competenze legislative» (sentenza n. 101 del 2021, punto 2.3. del Considerato in diritto)» (sentenza n. 257 del 2021). L'interesse del ricorrente è, dunque, volto a ottenere una pronuncia di questa Corte che dirimi ogni incertezza riguardo tale inquadramento.

Si è già avuto modo di ritenere, secondo una logica simile a quella da applicarsi al caso ora in esame, che «l'affermazione della difesa regionale secondo cui la più recente normativa statale [...] ha "liberalizzato" la materia ben più di quanto avrebbe (ad avviso del ricorrente) fatto la legge regionale in esame, al punto che la questione dovrebbe considerarsi improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse all'impugnazione», non può condurre a una pronuncia d'inammissibilità delle questioni (sentenza n. 189 del 2016). Occorre valutare, infatti, se la disposizione impugnata è intervenuta *in parte qua* in un ambito materiale - quello della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. - di esclusiva competenza statale. E, per altro verso, nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale, occorre tenere conto dei parametri vigenti *ratione temporis* al momento dell'instaurazione del giudizio stesso (in tal senso, la sentenza n. 258 del 2020).

Questa Corte è chiamata, dunque, a valutare nel merito la legittimità dell'intervento della legge regionale in materia di autorizzazioni al trattamento dei rifiuti.

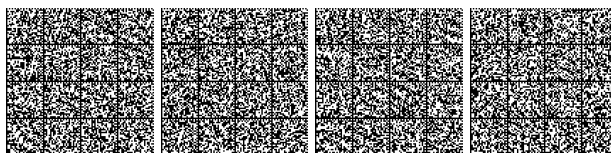
8.2.- Le questioni sono fondate, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con assorbimento di ogni ulteriore profilo di censura.

8.2.1.- La «disciplina dei rifiuti va ricondotta alla "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" [...], materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali (sentenza n. 289 del 2019 che richiama, *ex multis*, le sentenze n. 215 e n. 151 del 2018, n. 54 del 2012, n. 380 del 2007 e n. 259 del 2004; più recentemente, in senso conforme, la sentenza n. 227 del 2020)» (così, sentenza n. 86 del 2021).

Le norme statali segnano, «anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme, che s'impone sull'intero territorio nazionale e non consente deroghe su base regionale (tra le tante, sentenze n. 227 del 2020, n. 150 del 2018, n. 58 del 2015, n. 285 del 2013 e n. 314 del 2009). I vincoli posti dalla legislazione dello Stato valgono anche nei confronti delle Regioni ad autonomia speciale, come la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, la quale, tra l'altro, è priva, sia di una competenza statutaria generale in materia ambientale, sia di un titolo statutario specifico in materia di rifiuti (sentenza n. 61 del 2009). Il codice dell'ambiente (artt. 178 e seguenti) fissa i principi che regolano la disciplina dei rifiuti» (sentenza n. 76 del 2020).

Entro tale cornice, le Regioni sono legittimate ad intervenire solo a condizione che ciò assicuri livelli di tutela dell'ambiente più elevati di quelli previsti dalla legislazione statale (*ex multis*, sentenze n. 178 del 2019 e n. 149 del 2015).

8.2.2.- La difesa regionale ha affermato che la proroga dell'esercizio delle attività di trattamento dei rifiuti speciali, la cui autorizzazione sia in scadenza, migliora i livelli di tutela ambientale. Ha, difatti, sostenuto che, a causa dei rallentamenti delle attività amministrative dovuti all'emergenza sanitaria, molti impianti sarebbero costretti a chiudere nella fase del rinnovo dell'autorizzazione e si creerebbe un grave disagio nella gestione e nello smaltimento dei rifiuti.



Questa tesi, però, non convince. Le disposizioni censurate paiono volte a soddisfare esigenze diverse, quali quelle di semplificazione amministrativa; non sono, all'evidenza, concepite per dettare prescrizioni più rigorose nel trattamento dei rifiuti speciali e generare un innalzamento della protezione dell'ambiente. La ricerca del giusto "punto di equilibrio" tra le esigenze confliggenti, in questa materia, tuttavia, è compito del legislatore statale.

Il recente intervento normativo statale sull'estensione dell'efficacia delle autorizzazioni (*supra*, punto 8.1.) riflette proprio la scelta di fissare regole eccezionali in considerazione dell'emergenza sanitaria, che bilancino semplificazione amministrativa, tutela ambientale, tutela delle posizioni economiche degli operatori del settore, riduzione delle occasioni di contagio, e così via.

L'art. 81, comma 3, della legge impugnata, in definitiva, reca una disciplina regionale specifica in una materia riservata al legislatore statale e ne viola la competenza esclusiva.

9.- Con il ricorso n. 44 del 2021, infine, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 56, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 15 del 2021, il quale aggiunge un periodo all'art. 78, comma 7, della legge regionale n. 8 del 2020.

Tale comma 7 stabilisce che gli interventi di cui ai commi 3 e 6 «sono assentiti anche per le opere pubbliche», precisando quali siano le modalità attuative nei casi in cui non siano opere realizzabili liberamente e chi le realizza non sia il comune. Per effetto dell'impugnato art. 56, comma 1, al comma 7 viene aggiunta una disposizione finale, in forza della quale «[g]li interventi di cui al comma 6 aventi carattere temporaneo sono assentiti sino al 31 luglio 2025». Il ricorrente deduce l'illegittimità costituzionale di tale norma, che sostituisce un nuovo termine a quello già previsto del 30 aprile 2022, protraendo nel tempo una normativa già censurata come illegittima. Gli interventi di cui all'art. 78, comma 6, della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020 sono quegli interventi temporanei che, al fine di tutelare le attività produttive artigianali, industriali e commerciali durante l'emergenza epidemiologica da COVID-19, sarebbero stati illegittimamente sottratti all'obbligo di autorizzazione paesaggistica. Sarebbe, insomma, reiterata la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *m)* ed *s)*, Cost., nonché dell'art. 9 Cost.

9.1.- La difesa regionale eccepisce la tardività dell'impugnazione, non essendo stato l'art. 78, comma 7, precedentemente impugnato nei termini.

9.1.1.- L'eccezione non è fondata.

Come correttamente rileva l'Avvocatura generale dello Stato, «nei giudizi in via principale non si applica l'istituto dell'acquiescenza, atteso che la norma impugnata, anche se riproduttiva, in tutto o in parte, di una norma anteriore non impugnata, ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere» (*ex multis*, sentenza n. 56 del 2020; nello stesso senso, sentenze n. 107 del 2021 e n. 231 del 2016). Ad ogni modo, nel caso di specie, la disposizione censurata, pur essendo stata inserita in coda al comma 7, si riferisce all'art. 78, comma 6, in precedenza regolarmente impugnato.

9.2.- Quanto al merito, le questioni di costituzionalità non sono fondate. Non si può che dare seguito agli esiti del giudizio riguardante l'art. 78, comma 6, della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020.

Questa Corte ritiene, infatti, che la previsione di modalità semplificate per la posa in opera degli allestimenti esterni che consentono il migliore svolgimento delle attività artigianali, industriali e commerciali rientri nelle competenze della legge regionale, purché non determini deroghe, nella specie, alla normativa statale sulla tutela paesaggistica. In tal senso, parimente rientra nelle competenze della legge regionale la decisione sull'efficacia temporale delle norme che stabiliscono tali modalità semplificate. La questione, in conclusione, non è fondata, perché il termine «assentiti» si riferisce ai titoli abilitativi edilizi; meglio, alla possibilità di assentire gli interventi considerati secondo le nuove modalità, restando fermo che - come meglio precisato *supra*, punto 6.2. - ciò non implica affatto l'irrelevanza paesaggistica degli interventi stessi. Resta, dunque, preservata l'osservanza delle regole sull'utilizzo dei beni culturali e paesaggistici, poiché, ogniquale volta s'incida su di essi, è richiesto il rispetto delle tutele previste nel codice dei beni culturali e del paesaggio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 78, comma 2, lettera d), della legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2020 e misure urgenti per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 81, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020;



3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1 e 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 32, 117, commi primo - quest'ultimo in relazione agli artt. 7, paragrafo 2, lettera f), e 53 della direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali -, secondo, lettere l) e q), della Costituzione - in relazione agli artt. 2-ter, comma 1, e 13 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27 -, e terzo comma, Cost., in relazione all'art. 5 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse) e all'art. 7 del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206 (Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso n. 85 del 2020, indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 78, commi 3, lettera a), 4, lettere b), c) e d), e 6, lettere b) e c), della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 2 e 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), 9 e 117, secondo comma, lettere m) ed s), Cost., in relazione agli artt. 21, 146 e 149 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), all'Allegato A al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata), all'art. 181, comma 3, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, e all'art. 10, comma 5, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso n. 85 del 2020, indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 56, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 16 giugno 2021, n. 15 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2021, misure di sostegno all'economia regionale conseguenti al protrarsi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione della Regione per il triennio 2021/2023), promosse, in riferimento agli artt. 2 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta, 9 e 117, secondo comma, lettere m) ed s), Cost., in relazione agli artt. 21, 146 e 149 del d.lgs. n. 42 del 2004, all'Allegato A al d.P.R. n. 31 del 2017, all'art. 10, comma 5, del d.l. n. 76 del 2020, come convertito, e all'art. 9-ter, comma 5, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso n. 44 del 2021, indicato in epigrafe;

6) dichiara estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 78, comma 2, lettera c), della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso n. 85 del 2020, indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° dicembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 27 gennaio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 22

Sentenza 16 dicembre 2021 - 27 gennaio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Misure di sicurezza - Ricovero provvisorio presso una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) - Soggetti competenti all'esecuzione - Ministro della giustizia - Esclusione - Regolamentazione di aspetti essenziali della disciplina - Rinvio ad atti amministrativi generali - Denunciata violazione delle prerogative costituzionali del Ministro circa l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia nonché violazione della riserva di legge in materia penale e di trattamenti sanitari obbligatori - Inammissibilità delle questioni - Ricontrata urgente necessità di una complessiva riforma di sistema - Intollerabilità dell'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa.

- Codice penale, artt. 206 e 222; decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, convertito, con modificazioni, nella legge 17 febbraio 2012, n. 9, art. 3-ter, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera a), del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52, convertito, con modificazioni, nella legge 30 maggio 2014, n. 81.
- Costituzione, artt. 2, 3, 25, 27, 32 e 110.

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. 206 e 222 del codice penale e dell'art. 3-ter del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211 (Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri), convertito, con modificazioni, nella legge 17 febbraio 2012, n. 9, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera a), del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 30 maggio 2014, n. 81, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Tivoli nel procedimento penale a carico di P. G., con ordinanza dell'11 maggio 2020, iscritta al n. 110 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Udito nella camera di consiglio del 15 dicembre 2021 il Giudice relatore Francesco Viganò;
deliberato nella camera di consiglio del 16 dicembre 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Tivoli ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 206 e 222 del codice penale e dell'art. 3-ter del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211 (Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento



delle carceri), convertito, con modificazioni, nella legge 17 febbraio 2012, n. 9, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 30 maggio 2014 n. 81.

A parere del giudice rimettente, tali disposizioni violerebbero nel loro complesso, in primo luogo, gli artt. 27 e 110 della Costituzione, «nella parte in cui, attribuendo l'esecuzione del ricovero provvisorio presso una Residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) alle Regioni ed agli organi amministrativi da esse coordinati e vigilati, escludono la competenza del Ministro della Giustizia in relazione all'esecuzione della detta misura di sicurezza detentiva provvisoria». In secondo luogo, esse violerebbero gli artt. 2, 3, 25, 32 e 110 Cost., «nella parte in cui consentono l'adozione con atti amministrativi di disposizioni generali in materia di misure di sicurezza in violazione della riserva di legge in materia».

1.1.- Il giudice *a quo* espone di aver disposto, nel giugno del 2019, l'applicazione provvisoria della misura di sicurezza del ricovero presso una REMS di P. G. - indagato, tra l'altro, per il delitto di violenza o minaccia a un pubblico ufficiale -, che il consulente tecnico nominato dal pubblico ministero aveva ritenuto affetto da infermità psichica e socialmente pericoloso, anche in correlazione al sistematico abuso di alcolici, e di avere altresì ordinato che - sin tanto che non fosse stato possibile collocarlo in una REMS - fosse provvisoriamente applicata nei suoi confronti la libertà vigilata presso una struttura residenziale psichiatrica per trattamenti terapeutico-riabilitativi a carattere estensivo (SRTR), da individuarsi a cura del centro di salute mentale (CSM) territorialmente competente.

Il pubblico ministero aveva quindi chiesto al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) del Ministero della giustizia di indicare la REMS presso la quale potesse essere eseguito il ricovero.

Con riferimento a tale richiesta, il DAP aveva comunicato un elenco di strutture, precisando però che, essendo la loro gestione affidata al servizio sanitario regionale (SSR), conformemente al decreto emanato il 1° ottobre 2012 dal Ministero della salute di concerto con il Ministero della giustizia, la responsabilità della presa in carico di P. G. competeva alla Regione Lazio e al relativo SSR, sicché lo stesso DAP rilevava di non avere alcuna possibilità - allo stato della legislazione vigente - di «incidere sulle manifestazioni di volontà di quelle REMS che [...] rifiutavano di ricevere l'internando non dando esecuzione al provvedimento emesso dall'Autorità giudiziaria».

Nel corso dei dieci mesi successivi, il pubblico ministero aveva invano tentato di eseguire l'ordinanza di ricovero, ricevendo sempre dinieghi dalle locali aziende sanitarie a causa della indisponibilità di posti. Nel frattempo, peraltro, la persona sottoposta a indagini si era sistematicamente sottratta a tutte le terapie e agli obblighi inerenti alla misura di sicurezza della libertà vigilata, disposta in via provvisoria in attesa della disponibilità di un posto in una REMS.

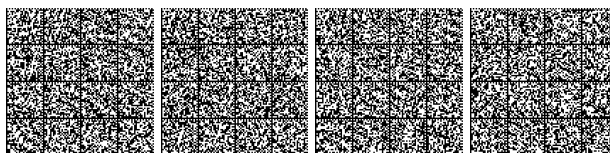
Nell'aprile del 2020, il pubblico ministero aveva trasmesso gli atti al giudice rimettente per i provvedimenti di competenza in ordine alle disposte misure di sicurezza, che erano risultate non eseguibili. In risposta a tale richiesta, il giudice *a quo* ha disposto, con separata ordinanza in pari data rispetto all'ordinanza di rimessione, la revoca della misura di sicurezza della libertà vigilata, in ragione delle plurime e gravi trasgressioni degli obblighi relativi da parte dell'interessato.

Nell'ordinanza di rimessione il giudice dà atto però della persistente necessità di disporre il suo ricovero in una REMS, che da quasi un anno era stato impossibile eseguire.

1.2.- Ad avviso del rimettente, l'impossibilità di eseguire il ricovero trova le proprie cause nel vigente assetto normativo che disciplina l'assegnazione nelle REMS, dettagliatamente ricostruito dall'ordinanza di rimessione; dal che la rilevanza delle questioni prospettate.

In particolare, il giudice *a quo* ritiene che la misura di sicurezza del ricovero in una REMS costituisca, «ai sensi degli artt. 2 e 25 comma terzo Cost., una forma di tutela da parte dello Stato dei diritti inviolabili dell'uomo alla vita e all'incolumità per proteggere i terzi dalle condotte violente che possono essere poste in essere dagli autori di reato non imputabili per incapacità di intendere e di volere, con l'espressa previsione della riserva di legge per la disciplina dei casi in cui è possibile sottoporre a misura di sicurezza una persona». Tale riserva di legge discenderebbe dall'art. 13 Cost., ai sensi del quale solo l'autorità giudiziaria potrebbe disporre con atto motivato la restrizione della libertà personale, anche ai fini dell'esecuzione di una misura di sicurezza detentiva applicabile nei confronti degli infermi di mente, come quella qui in discussione; e discenderebbe, altresì, dall'art. 32 Cost., che subordina la legittimità di trattamenti sanitari obbligatori all'esistenza di una legge che li prevede, entro il limite assoluto rappresentato dal rispetto della persona umana.

Sussisterebbe, d'altra parte, una chiara differenza tra l'ipotesi di trattamento sanitario obbligatorio ai sensi degli artt. 33 e seguenti della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale) e quella di ricovero in una REMS, quest'ultima essendo subordinata alla previa commissione di un reato e a un giudizio di pericolo-



sità sociale della persona affetta da infermità psichica. Tale differenza sarebbe rispecchiata dal diverso ruolo assunto dall'autorità giudiziaria nelle due ipotesi: di mera convalida della decisione amministrativa che ordina il trattamento sanitario obbligatorio nella prima ipotesi, e di diretta adozione della misura, sulla base di un duplice accertamento relativo, da un lato, alla commissione di un reato, e, dall'altro, alla pericolosità sociale dell'interessato.

Pertanto, mentre il trattamento sanitario obbligatorio «trova giustificazione e fondamento costituzionale nell'esclusivo interesse alla tutela della salute della persona nei cui confronti detto trattamento viene applicato, secondo quanto previsto dall'art. 32 Cost., [...] la limitazione della libertà personale derivante dalla misura di sicurezza detentiva provvisoria del ricovero in REMS trova giustificazione e fondamento costituzionale anche nella tutela dei diritti fondamentali alla vita ed all'incolumità personale dei terzi diversi dall'infermo di mente che vi è sottoposto, secondo quanto previsto dagli artt. 2 e 25 Cost., ferma restando la concorrente tutela della salute del detto infermo di mente ai sensi dell'art. 32 Cost.».

L'«aspetto penale della misura di sicurezza detentiva personale» risulterebbe peraltro evidente «anche dal complesso di disposizioni che ne disciplinano l'esecuzione, che è affidata al Pubblico ministero e che avviene con applicazione delle disposizioni compatibili previste dall'ordinamento penitenziario e dal regolamento penitenziario, che disciplinano i diritti riconosciuti agli internati presso le REMS [...] ed il loro trattamento durante l'applicazione della misura di sicurezza».

Conseguentemente, ad avviso del rimettente, il ricovero in una REMS costituirebbe misura giudiziaria penale restrittiva della libertà personale necessariamente rientrante, per gli aspetti organizzativi, nella competenza dell'«organo che sovrintende l'Amministrazione penitenziaria, ossia il Ministro della Giustizia al quale spettano ai sensi dell'art. 110 Cost. l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia con le relative responsabilità». Tale attribuzione costituzionale implicherebbe, in particolare, «che spetti a quest'ultimo la competenza a provvedere in relazione all'esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità giudiziaria per motivi di omogeneo, ordinato ed efficace trattamento degli internati nei cui confronti va eseguito il ricovero in REMS». Ciò anche in armonia con l'art. 117, secondo comma, lettere *h*) e *l*), Cost., che attribuiscono allo Stato potestà legislativa esclusiva in materia, rispettivamente, di ordine pubblico e sicurezza, nonché di giurisdizione, norme processuali, ordinamento civile e penale.

Per converso, sarebbe incompatibile con l'art. 110 Cost. la vigente disciplina in materia di REMS, la quale - imperniata sul principio dell'esclusiva gestione sanitaria di tali strutture - estrometterebbe completamente il Ministro della giustizia e i suoi organi amministrativi, come segnatamente il DAP, da qualsiasi funzione in materia di misure di sicurezza nei confronti degli infermi di mente, assegnando invece l'esclusiva competenza in materia ai sistemi sanitari regionali. Tale disciplina costituirebbe oggi un «sistema disfunzionale e completamente privo di [...] razionalità», comportando l'«impossibilità di fatto di porre in esecuzione il ricovero in REMS al di fuori della Regione e un complessivo incremento di rischi per l'incolumità dei cittadini e degli stessi infermi di mente, esposti a lunghi periodi nei quali è di fatto impossibile applicare misure di sicurezza a tutela anche della loro salute».

1.3.- Infine, ritiene il giudice rimettente che la riserva di legge in materia di misure di sicurezza, ai sensi dell'art. 25 Cost., non avrebbe consentito la sostanziale «delegificazione della materia» attuata dalla normativa vigente, che avrebbe rimesso di fatto «l'intera disciplina del ricovero in REMS e degli ulteriori requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi, anche con riguardo ai profili di sicurezza, ad un Decreto da emanarsi di concerto da parte del Ministro della Salute e dal Ministro della Giustizia». Tale decreto, peraltro adottato dopo la scadenza del termine del 31 marzo 2012 previsto dallo stesso art. 3-ter, comma 2, del d.l. n. 211 del 2011 censurato, avrebbe esso stesso attuato «un'ulteriore forma di delegificazione [...] mediante la stipula di accordi» tra il Governo e le autonomie locali, «anche con riferimento agli aspetti della esecuzione della misura di sicurezza e alle forme dei rapporti con la Magistratura»; con conseguente «attribuzione alle Regioni di competenze non previste nemmeno a livello legislativo dall'art. 117 Cost.».

Tale sistema avrebbe determinato «l'ineseguibilità della misura di sicurezza provvisoria detentiva disposta nel presente procedimento, oltre a numerosissime altre misure di sicurezza definitive e provvisorie emesse da altri organi giudiziari», con «una disomogenea applicazione sul territorio nazionale delle norme di trattamento penitenziario previste a tutela dei diritti inviolabili degli internati infermi di mente, esponendo a rischio la vita o l'incolumità degli stessi infermi di mente, oltre che quelle degli operatori e dei terzi, con ulteriore violazione dei diritti fondamentali relativi agli obblighi di protezione dello Stato nei confronti dei cittadini dalle persone socialmente pericolose».

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto in giudizio, né si è costituita la persona sottoposta a indagini nel giudizio *a quo*.

3.- Esaminata la causa nelle camere di consiglio del 26 maggio e del 9 giugno 2021, questa Corte ha pronunciato ordinanza istruttoria n. 131 del 2021, depositata il 24 giugno 2021, disponendo che, entro novanta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza stessa, il Ministro della giustizia, il Ministro della salute, il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nonché il Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio depositassero una relazione, per quanto di rispettiva competenza, sui quesiti formulati nella medesima ordinanza.



4.- Il 25 giugno 2021 un diverso giudice della sezione penale del Tribunale di Tivoli, ha trasmesso alla cancelleria di questa Corte la sentenza da lui stesso emessa, in qualità di giudice monocratico, il 15 aprile 2021 e divenuta definitiva il 1° giugno 2021, con la quale P. G. era stato assolto dalle imputazioni formulate nei suoi confronti, essendone stata riconosciuta la totale incapacità di intendere e di volere all'epoca dei fatti, e con la quale era stata applicata nei suoi confronti la misura di sicurezza della libertà vigilata per la durata minima di un anno. Nella motivazione della sentenza si dava atto, in particolare, che - nelle more dell'odierno giudizio di legittimità costituzionale - il 5 ottobre 2021 era stato possibile eseguire, nei confronti di P. G., il ricovero in REMS ordinato dal GIP, e che la perizia medico-psichiatrica disposta dal tribunale in sede di giudizio dibattimentale aveva evidenziato un quadro di maggiore consapevolezza della propria patologia e disponibilità a seguire le cure; il che consentiva un giudizio di diminuita pericolosità sociale, che rendeva la meno restrittiva misura della libertà vigilata «adeguata a fronteggiare il livello di pericolosità sociale attuale che il G. presenta e maggiormente utile a favorirne il percorso terapeutico».

5.- In risposta ai quesiti formulati da questa Corte con l'ordinanza istruttoria n. 131 del 2021, contenuti nelle lettere da a) a n) del suo dispositivo, il Ministro della giustizia, il Ministro della salute e il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome hanno depositato un'unica corposa relazione, predisposta congiuntamente, di cui sono riassunti di seguito i dati salienti ai fini della valutazione delle questioni in esame.

5.1.- In merito al quesito di cui alla lettera a), la relazione evidenzia, alla data del 31 luglio 2021, la presenza di 36 REMS attive (tra definitive e provvisorie) sul territorio nazionale, per un totale di 652 posti letto disponibili, di cui 596 occupati (la differenza essendo riconducibile a momentanee esigenze legate alla pandemia, come le misure di distanziamento, ovvero alle ristrutturazioni in corso). Tenendo conto delle previste rimodulazioni dei programmi regionali avviati o realizzati, la dotazione a regime dovrebbe innalzarsi a circa 740 posti letto.

La relazione sottolinea, altresì, che le singole Regioni hanno adottato scelte diversificate in ordine alla struttura organizzativa delle REMS: talvolta - come nel caso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - adottando il modello della cosiddetta "REMS diffusa", costituito da «strutture di piccole dimensioni (2 posti letto) distribuite sul territorio regionale»; talvolta prediligendo il modello standard di residenze con 20 posti letto; talvolta strutturando REMS di dimensioni più contenute (tra 10 e 15 posti); ovvero ancora (come nel caso di Castiglione delle Stiviere in Lombardia) adottando, almeno provvisoriamente, un sistema polimodulare di ampie dimensioni, caratterizzato da più moduli con 20 posti ciascuno.

5.2.- In merito al quesito di cui alla lettera b), la relazione chiarisce che le REMS rispettano, di norma, il principio di territorialità: alla data del 31 luglio 2021, solo 19 persone su 596 erano ospitate in una regione diversa da quella di residenza. Ad esse si aggiungono 15 persone senza fissa dimora e 58 persone residenti in uno Stato estero, per lo più ospitate nelle strutture della Regione Lombardia. Il DAP procede peraltro frequentemente a richiedere la disponibilità di posti letto a tutte le Residenze attive sul territorio nazionale, con la formula dell'«interpello nazionale», qualora le strutture territorialmente competenti abbiano comunicato l'indisponibilità di posti. Ciò avviene per prassi quando detta procedura venga espressamente sollecitata dall'autorità giudiziaria, ovvero nei casi connotati da peculiare delicatezza. Tuttavia - osserva il DAP - il numero esiguo dei pazienti ospitati fuori regione dimostra gli esiti non soddisfacenti di questa procedura.

5.3.- In merito ai quesiti di cui alle lettere c) e d), rispetto ai quali è stata fornita una risposta unitaria, la relazione evidenzia anzitutto che le rilevazioni dei dati sulle persone in attesa di essere collocate in una REMS (e dunque in "lista d'attesa") non sono omogenee: al 31 luglio 2021, 750 persone secondo il DAP, e 568 secondo la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome - a quest'ultimo dato dovendo però sommarsi 103 persone che secondo la Conferenza non sono inseribili nell'immediato nelle REMS, trattandosi ad esempio di persone detenute in carcere ad altro titolo, irreperibili o dimoranti in uno Stato estero.

Il tempo medio di permanenza in lista d'attesa è indicato concordemente in 304 giorni; ma i dati relativi ai tempi medi di attesa delle singole Regioni sono scarsamente significativi, dal momento che in molte Regioni le liste d'attesa sono un fenomeno marginale, concernente meno di 10 persone; e che, per contro, le liste d'attesa sono numericamente rilevanti in cinque regioni (Sicilia, Puglia, Calabria, Campania e Lazio) nelle quali si concentra il 78 per cento del fenomeno. In particolare, in Sicilia si rilevano ben 172 persone in lista d'attesa, pari a poco meno di un terzo del totale, con un tempo medio di permanenza in lista d'attesa di 458 giorni.

5.4.- In merito al quesito di cui alla lettera e), la relazione chiarisce come in circa il 70 per cento dei casi alle persone in lista d'attesa siano contestati reati sanzionati con pena edittale massima superiore ai cinque anni di reclusione. In riferimento in particolare ai 563 soggetti in lista d'attesa secondo la rilevazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, il DAP evidenzia tra l'altro come in 141 casi siano contestati maltrattamenti in famiglia (art. 572 cod. pen.), in 56 casi resistenza a pubblico ufficiale (art. 337 cod. pen.), in 50 casi atti persecutori (art. 612-bis cod. pen.), in 47 casi estorsione consumata o tentata (art. 629 cod. pen.), in 46 casi lesioni personali consumate o tentate



(artt. 582 e 583 cod. pen.), in 12 casi omicidio consumato semplice o aggravato (artt. 575-577 cod. pen.) e in 20 casi tentato omicidio, in 27 casi violenza sessuale consumata o tentata (art. 609-bis cod. pen.), in 27 casi rapina consumata o tentata (art. 628 cod. pen.). Seppure in percentuali assai inferiori, compaiono poi nell'elenco anche i delitti di incendio ex art. 423 cod. pen., in forma consumata o tentata (7 casi), sequestro di persona ex art. 605 cod. pen. (4 casi) e persino strage ex art. 422 cod. pen. (1 caso).

5.5.- In merito al quesito di cui alla lettera *f*), la relazione afferma che, alla data del 31 luglio 2021, risultavano collocate in una struttura penitenziaria in attesa di internamento in una REMS 61 persone, per nessuna delle quali il DAP ha avuto notizia di collocamento presso i servizi psichiatrici ospedalieri ex art. 286 del codice di procedura penale. La relazione dà atto peraltro che, grazie all'impegno congiunto di tutti gli attori istituzionali, il numero dei soggetti detenuti in attesa di internamento è in costante decrescita (dai 98 soggetti alla data del 28 ottobre 2020 ai 35 presenti alla data del 25 ottobre 2021).

Dall'analisi condotta dal 20 giugno al 25 settembre 2021, risulta poi al DAP l'emissione di 15 provvedimenti con cui è stata concessa la libertà vigilata in favore di soggetti presenti in lista di attesa per il ricovero in REMS.

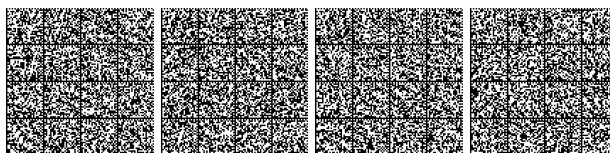
5.6.- In merito al quesito di cui alla lettera *g*), secondo la relazione le principali difficoltà di funzionamento dei luoghi di cura per la salute mentale esterni alle REMS per gli imputati e le persone assolute in via definitiva per infermità mentale sono ascrivibili: in primo luogo, alla carenza di risorse (personale, strutture e finanziamenti) allocate ai servizi di salute mentale, cui è destinato solo il 2,9 per cento delle risorse complessive per il SSN; in secondo luogo, alla mancanza di efficace coordinamento tra l'amministrazione della giustizia e i servizi sanitari territoriali; ed infine, alla complessità psichiatrica, sanitaria, sociale e giudiziaria di alcune situazioni, che richiedono particolare impegno per costruire la motivazione alla cura e per favorire una sufficiente adesione della persona ai progetti proposti.

5.7.- In merito al quesito di cui alla lettera *h*), la relazione riferisce in particolare della recente attivazione di due meccanismi di coordinamento tra tutti i diversi attori istituzionali coinvolti. In primo luogo, il 6 luglio 2021 è stata istituita presso l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS) una cabina di regia per problematiche inerenti i soggetti ristretti in attesa di inserimento in REMS, costituita su richiesta del Ministero della salute con la partecipazione del Ministero della giustizia e delle Regioni e Province autonome, e con il compito di «1. precisare l'effettiva composizione della lista dei ristretti in attesa di inserimento in REMS alla data del 5.7.2021; 2. attivarsi per una sollecita allocazione degli stessi; 3. censire l'effettiva capienza delle REMS attive, attivande ed attivabili sul territorio nazionale». In secondo luogo, con decreto del Ministro della salute del 22 settembre 2021 è stato ricostituito l'Organismo di coordinamento per il superamento degli OPG, definito nella relazione al decreto medesimo come «strumento fondamentale attraverso il quale procedere all'analisi delle criticità ancora presenti e alla formulazione di proposte per la loro risoluzione», e del quale fanno parte il Ministero della salute, il Ministero della giustizia, le Regioni e le Province autonome.

La relazione rammenta, altresì, la presenza in 14 Regioni dei protocolli operativi previsti dall'accordo della Conferenza unificata del 26 febbraio 2015 (su cui *infra*, punto 4.4. del Considerato in diritto).

5.8.- In merito al quesito di cui alla lettera *i*), relativo al quadro delle competenze esercitate rispettivamente dal Ministro della giustizia e dal Ministro della salute, la relazione ripercorre il quadro normativo vigente, evidenziando in particolare: che le REMS sono realizzate e gestite dal Servizio sanitario delle Regioni e delle Province autonome; che la gestione interna è di esclusiva competenza sanitaria; che permane in capo alla magistratura di sorveglianza il compito di vigilare sulle strutture, con conseguente applicazione degli artt. 677, comma 2, e 679 cod. proc. pen., nonché degli artt. 69 della legge n. 354 del 1975 e 5 del d.P.R. n. 230 del 2000; che le assegnazioni alle REMS sono eseguite dal DAP nel rispetto dei principi della territorialità e del numero chiuso; che la competenza del DAP è essenzialmente limitata alla indicazione della REMS territorialmente competente all'accoglienza dell'interessato, il cui effettivo ricovero è però subordinato alla dichiarazione di disponibilità di posto letto da parte del responsabile della struttura; che, ai fini delle assegnazioni, le Regioni e le Province autonome segnalano al DAP le sedi delle REMS sul territorio; e che la responsabilità della gestione all'interno della struttura è assunta da un medico dirigente psichiatra.

5.9.- In merito al quesito di cui alla lettera *j*), la relazione rammenta che l'assistenza sanitaria erogata nelle REMS rientra nei livelli essenziali di assistenza (LEA) ai sensi dell'art. 33, comma 5, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), secondo cui «[a]i soggetti cui sono applicate le misure di sicurezza del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario e dell'assegnazione a casa di cura e custodia sono garantiti trattamenti residenziali terapeutico-riabilitativi a carattere intensivo ed estensivo nelle strutture residenziali di cui alla legge n. 9 del 2012 ed al decreto ministeriale 1 ottobre 2012 (residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza). I trattamenti sono a totale carico del Servizio sanitario nazionale».



5.10.- In merito al quesito di cui alla lettera *k*), la relazione dà atto dell'esistenza di vari meccanismi di monitoraggio relativi alla esecuzione dei provvedimenti di applicazione della misura di sicurezza dell'assegnazione a REMS: l'organismo di coordinamento ricostituito il 22 settembre 2021 di cui si è detto (*supra*, punto 5.7.); il Sistema informativo per il monitoraggio del percorso di superamento degli OPG e dei servizi di sanità penitenziaria (SMOP), ideato dalla Regione Campania e ora adottato da 19 Regioni e dalla Provincia autonoma di Trento; il monitoraggio, ad opera del Ministero della salute, dell'attuazione della legge n. 81 del 2014 nell'ambito della verifica dell'erogazione dei LEA. A tali sistemi si è aggiunto il monitoraggio effettuato nel corso della gestione commissariale dal febbraio 2016 al febbraio 2017.

5.11.- In merito al quesito di cui alla lettera *l*), la relazione indica come unico potere sostitutivo espressamente previsto dalla disciplina in materia quello contemplato dall'art. 3-ter, comma 9, del d.l. n. 211 del 2011, come convertito, finalizzato al definitivo superamento degli OPG e di fatto esercitato dal Governo nel 2016 (su cui *infra*, punto 4.5. del Considerato in diritto).

5.12.- In merito al quesito di cui alla lettera *m*), relativo alle cause delle difficoltà evidenziatesi sinora nella realizzazione e gestione delle REMS, la relazione dà conto delle analisi differenziate compiute dal Ministero della giustizia, da un lato, e dal Ministero della salute e della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dall'altro.

Il Ministero della giustizia riconosce come «il principio [della misura di sicurezza detentiva come *extrema ratio*] non abbia ancora fatto adeguata breccia nell'ambito giurisdizionale, tuttora in parte permeato da una cultura [...] eccessivamente "custodialistica" che, come tale, nutre ancora una troppo scarsa fiducia sulla reale efficacia delle misure di sicurezza non detentive». Cionondimeno, osserva come il fenomeno delle liste d'attesa sia ascrivibile principalmente alla «realizzazione di un numero complessivo di posti-letto troppo ridotto e comunque inadeguato rispetto all'effettivo fabbisogno, unitamente all'assenza di alternativa ed adeguata offerta di tutela psichiatrica, idonea a salvaguardare le concomitanti esigenze primarie di salute del singolo e di sicurezza pubblica».

Il Ministero della giustizia si sofferma altresì sulla «frequente assenza di canali di comunicazione adeguati e strutturati tra Autorità giudiziarie, aziende sanitarie locali e dipartimenti di salute mentale», evidenziando che «laddove, anche tramite protocolli d'intesa, i servizi psichiatrici si sono dimostrati efficienti nell'indicare da subito adeguate soluzioni terapeutiche alternative alle R.E.M.S., al fine di procedere alla cura e al contenimento del paziente autore di reato, inevitabilmente il principio della misura detentiva come *extrema ratio* ha trovato concretizzazioni più che virtuose».

Ancora, il Ministero della giustizia individua un ulteriore ostacolo nella «sottovalutazione delle problematiche relative alla sicurezza interna ed esterna alle R.E.M.S.», ove gli operatori incontrano difficoltà «estreme [...] nella gestione dei pazienti psichiatrici connotati da personalità particolarmente violente ed aggressive».

Infine, pone in luce l'«assenza di strutture organizzative di coordinamento, sia a livello locale che nazionale, oltre che [la] mancata attivazione di poteri sostitutivi, o comunque di intervento, presso le Regioni dimostrate inadempianti nella completa attuazione della riforma».

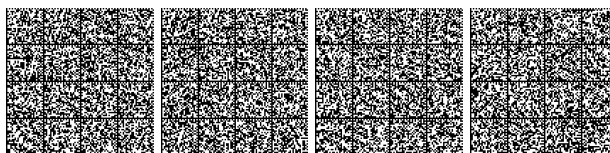
Il Ministero della salute e la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dal canto loro, individuano quali principali fattori di criticità difficoltà di ordine culturale, segnalando lo sforzo degli attori coinvolti (operatori sanitari, magistratura, amministrazione penitenziaria) per aderire al nuovo approccio culturale sotteso alla riforma, secondo cui la malattia mentale non è più un male incurabile ma un «disturbo, di natura anche sociale, curabile o almeno gestibile nell'ambito di un percorso di vita che tenda all'autonomia». Di talché «[r]icerca nella dotazione dei posti in REMS la soluzione al problema delle misure di sicurezza è espressione della cultura precedente la riforma, che, come prima risposta alla malattia mentale, immaginava un luogo in cui collocare la persona (rinunciando a ogni forma di inclusione sociale del malato)».

Proprio l'insufficiente applicazione del principio di *extrema ratio* della misura di sicurezza detentiva - verosimilmente a causa della scarsa fiducia nelle misure di sicurezza non detentive e della debolezza dei servizi di salute mentale - sarebbe alla base dell'aumento delle richieste di ricovero che non hanno trovato esecuzione.

Di qui la considerazione della necessità di accelerare e qualificare i percorsi già intrapresi, procedendo alla sostituzione delle REMS provvisorie con quelle definitive, e di valutare le carenze o eccedenze «sulla base di attente analisi delle cause del fenomeno (nei diversi territori) e di rigorose valutazioni dei fabbisogni di assistenza ([...] in coerenza con le innovazioni introdotte con la Missione 6 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza verso una salute di comunità e in continuità con gli strumenti della programmazione ampiamente utilizzati nel settore sanitario)».

Peraltro, sia il Ministero della giustizia, sia il Ministero della salute, sia la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome concordano sulla necessità di adottare le seguenti misure:

- il rafforzamento della rete dei servizi per la salute mentale (per qualificare e ampliare l'offerta assistenziale);



- un maggiore coordinamento e un più ampio dialogo fra le istituzioni (compresi momenti di formazione congiunta, anche per favorire il ricorso all'intera gamma delle misure disponibili);
- la definizione di criteri uniformi di tenuta delle liste di attesa (e di priorità per l'accesso in REMS);
- la previsione di meccanismi di rivalutazione periodica della condizione giuridica e sanitaria delle persone destinatarie di misure di sicurezza detentive in REMS;
- l'adozione di accordi straordinari di soccorso interregionale e la revisione della disciplina codicistica.

Quanto alle difficoltà di ordine finanziario, la relazione segnala che, secondo il Sistema informativo per la salute mentale (SISM), nell'anno 2019 la spesa complessiva per l'assistenza psichiatrica è stimata pari a 65 euro per residente. A livello nazionale, la spesa ammonta a 3,3 miliardi di euro, pari a circa il 2,9 per cento della spesa per il SSN - una percentuale in riduzione rispetto agli anni precedenti. A livello regionale, la percentuale appare differenziata, e in ogni caso nettamente inferiore all'impegno assunto dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, in occasione della prima Conferenza nazionale sulla salute mentale nel gennaio 2001, di destinare almeno il 5 per cento dei fondi sanitari regionali per le attività di promozione e tutela della salute mentale.

Quanto allo specifico processo di superamento degli OPG, la relazione segnala come le risorse di parte corrente ammontino a 38 milioni di euro per l'anno 2012 e a 55 milioni di euro a decorrere dall'anno 2013. In proposito si evidenzia che, «[d]opo la fase iniziale, le risorse sono [...] destinate alla presa in carico da parte delle ASL e sono ripartite in base alla popolazione residente: entrambi gli elementi confermano la destinazione all'intero sistema di servizi sanitari e socio sanitari per la tutela della salute mentale e non solo al ricovero in REMS».

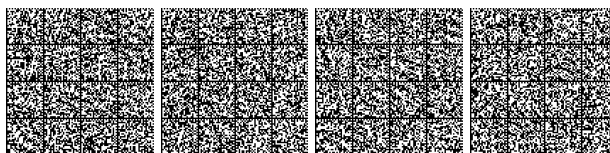
5.13.- In merito, infine, al quesito di cui alla lettera *n*), relativo ad eventuali progetti allo studio di riforma legislativa, regolamentare od organizzativa, la relazione dà atto di una serie di iniziative in corso avviate dal Ministero della salute, segnalando in particolare l'assegnazione di 60 milioni di euro nell'ambito dei fondi per il 2021 vincolati agli obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale, alla qualificazione dei percorsi per l'effettiva presa in carico e per il reinserimento sociale dei pazienti con disturbi psichiatrici autori di reato a completamento del processo di attuazione della legge n. 81 del 2014, dando atto altresì, tra l'altro, di progetti di revisione dell'accordo del 26 febbraio 2015 in sede di Conferenza unificata.

6.- L'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), chiamato a rispondere - per quanto di sua competenza - al solo quesito di cui alla lettera *m*) relativo alle cause delle riscontrate difficoltà applicative delle REMS, ha depositato anch'esso una relazione, nella quale ha ricostruito anzitutto l'ammontare complessivo dei finanziamenti in conto capitale per il completamento del processo di superamento degli OPG, pari a 173,8 milioni di euro.

Quanto alle risorse di parte corrente, osserva poi che la legge n. 9 del 2012, di conversione del d.l. n. 211 del 2011, ha disposto lo stanziamento di 38 milioni di euro per il 2012 e di 55 milioni di euro annui a partire dal 2013, da distribuire tra le Regioni, finalizzati sia al funzionamento delle nuove REMS, sia al rafforzamento della rete complessiva dei servizi residenziali e ambulatoriali per la salute mentale. Segnala inoltre che il decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, ha previsto all'art. 23-*quinquies*, comma 1, l'incremento di 1 milione di euro annui del finanziamento statale in favore delle REMS, a decorrere dal 2021, al dichiarato fine «di non vanificare la portata innovativa dell'articolo 3-*ter* del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211», nonché di «rispettare le misure di prevenzione legate all'emergenza da COVID-19 e contestualmente di implementare la capienza e il numero delle strutture».

Pur non essendo in grado di indicare la spesa delle singole Regioni per il superamento degli OPG e il finanziamento delle REMS, l'UPB rileva che le risorse nazionali stanziare in base al d.l. n. 211 del 2011, come convertito, «non coprono completamente le spese correnti contabilizzate dalle Regioni per le REMS e le altre attività legate al superamento degli OPG e vengono integrate con fondi regionali e aziendali».

La relazione dell'UPB si sofferma altresì sulla presenza di lunghe liste di attesa per il ricovero nelle REMS, definendola come «una seria criticità, che evidenzia un malfunzionamento del sistema delineato per il superamento degli OPG, con conseguenze preoccupanti sia nel caso in cui i soggetti compresi in tali liste siano collocati nel frattempo presso strutture penitenziarie [...] sia qualora si trovino in libertà vigilata in attesa di internamento». Evidenziate una serie di difficoltà della ricostruzione del quadro delle presenze in REMS e nelle liste di attesa - peraltro parzialmente ridimensionate dalla relazione dei Ministeri della giustizia e della salute e della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, che in esito a un lavoro congiunto di ricognizione ha in effetti sensibilmente ridotto il divario tra le diverse stime -, l'UPB osserva che le liste di attesa sono compilate con criteri esclusivamente cronologici, senza l'osservanza di criteri di priorità, cui da tempo si fa invece ricorso per altre prestazioni sanitarie, il che «impedisce di affrontare tempestivamente i casi più gravi, in cui si rende necessario un trattamento sanitario urgente e/o una misura di sicurezza immediata». Individua inoltre, tra i fattori di criticità, la scarsa conoscenza, da parte di periti e consulenti



tecnici dell'autorità giudiziaria, della disponibilità di strutture diverse dalle REMS sul territorio regionale; il basso turn-over nelle REMS, dovuto anche all'insufficiente rivalutazione periodica della pericolosità sociale, sia dei soggetti internati, sia di quelli in lista d'attesa; l'insufficienza dei piani terapeutico-riabilitativi individuali; l'aumento dei costi di gestione delle REMS, dovuto anche alla tendenza all'impiego di istituti di vigilanza privata per il mantenimento dell'ordine e la prevenzione di aggressioni.

Secondo l'UPB, pur essendo difficili da reperire i dati sul numero di persone seguite dai servizi territoriali, risulta infine una generale carenza di tali servizi, che rende problematico individuare soluzioni alternative al ricovero in REMS.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Tivoli ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 206 e 222 del codice penale e dell'art. 3-ter del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211 (Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri), convertito, con modificazioni, nella legge 17 febbraio 2012, n. 9, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera a), del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 30 maggio 2014 n. 81.

A parere del giudice rimettente, tali disposizioni violerebbero nel loro complesso, in primo luogo, gli artt. 27 e 110 della Costituzione, «nella parte in cui, attribuendo l'esecuzione del ricovero provvisorio presso una Residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) alle Regioni ed agli organi amministrativi da esse coordinati e vigilati, escludono la competenza del Ministro della Giustizia in relazione all'esecuzione della detta misura di sicurezza detentiva provvisoria». In secondo luogo, esse violerebbero gli artt. 2, 3, 25, 32 e 110 Cost., «nella parte in cui consentono l'adozione con atti amministrativi di disposizioni generali in materia di misure di sicurezza in violazione della riserva di legge in materia».

2.- È preliminarmente opportuno precisare i confini delle censure formulate nell'ordinanza di rimessione, rispetto alle quali questa Corte ha ritenuto necessari gli approfondimenti istruttori disposti con l'ordinanza n. 131 del 2021.

Il giudice rimettente deve decidere, nella propria qualità di GIP, su un'istanza del pubblico ministero che lo ha sollecitato ad assumere provvedimenti in relazione alla constatata impossibilità di dar corso all'ordinanza di applicazione provvisoria della misura di sicurezza del ricovero in una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS), emesso undici mesi prima nei confronti di P. G., e dunque gli ha chiesto - in sostanza - di impartire le necessarie istruzioni per l'esecuzione delle misure già disposte, o al limite di rivalutare la sussistenza dei loro presupposti e, se del caso, di revocarle, alla luce delle circostanze di fatto rappresentate. In relazione a tale istanza, il giudice rimettente da un lato ha revocato, con separato provvedimento, la parte della propria precedente ordinanza con la quale aveva disposto, nelle more della collocazione in una REMS dell'interessato, l'applicazione provvisoria della libertà vigilata con affidamento ai servizi territoriali, in considerazione dell'impossibilità di esecuzione di tale misura a causa della mancata collaborazione dell'interessato stesso; e, dall'altro, si è riservato ogni decisione in merito all'applicazione provvisoria del ricovero dell'interessato in REMS, rimettendo a questa Corte una serie di questioni di legittimità costituzionale, di carattere a suo avviso pregiudiziale rispetto alla decisione sull'istanza del pubblico ministero della quale è investito. Il rimettente assume, in sostanza, che l'impossibilità sino a quel momento riscontrata di dare esecuzione alla propria precedente ordinanza di ricovero in una REMS trovi la propria causa non già in difficoltà di ordine pratico o organizzativo, quanto piuttosto in un assetto della legislazione vigente in materia incompatibile con la Costituzione.

Ciò sotto un duplice, concorrente profilo.

In primo luogo, la disciplina censurata estrometterebbe completamente il Ministro della giustizia da ogni competenza in materia di esecuzione di una misura di sicurezza come quella in esame: il che contrasterebbe, in particolare, con l'art. 110 Cost., a tenore del quale «spettano al Ministro della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia». Nella prospettiva del rimettente, proprio tale estromissione spiegherebbe l'impossibilità di eseguire il provvedimento di ricovero in REMS nel caso concreto: la gestione esclusivamente sanitaria delle REMS, interamente affidata a Regioni e Province autonome, farebbe sì che il Ministro della giustizia, e in particolare il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP), non siano in grado di assicurare la tempestiva esecuzione di una misura di sicurezza, e cioè di un provvedimento emesso dal giudice penale per far fronte a una situazione di pericolosità sociale di una persona che risulti aver commesso un fatto di



reato, o a carico della quale sussistano gravi indizi di commissione di un tale fatto. E ciò in violazione, appunto, del precetto costituzionale che affida allo stesso Ministro della giustizia la responsabilità del funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.

In secondo luogo, la disciplina censurata sarebbe costituzionalmente illegittima, nella misura in cui demanda ad atti normativi secondari, ovvero ad accordi tra Stato e autonomie territoriali, la regolamentazione di aspetti essenziali della disciplina relativa a una misura di sicurezza privativa della libertà personale che si risolve, al tempo stesso, in un trattamento sanitario obbligatorio. Cuore di tale secondo gruppo di censure è l'asserita violazione delle riserve di legge poste dagli artt. 25, terzo comma, e 32, secondo comma, Cost. in materia, rispettivamente, di disciplina delle misure di sicurezza e di trattamenti sanitari obbligatori. Tali riserve sarebbero eluse per effetto del rinvio, operato dalle disposizioni censurate, a fonti secondarie e ad accordi con le autonomie territoriali, i quali avrebbero da parte loro determinato un'applicazione non omogenea della disciplina in materia di REMS nel territorio nazionale.

2.1.- Entrambi i gruppi di censure sono formulati nei confronti del combinato disposto degli artt. 206 e 222 cod. pen. e dell'art. 3-ter del d.l. n. 211 del 2011, come convertito, nel testo da ultimo modificato dal d.l. n. 52 del 2014, come convertito. A ben guardare, esse concernono però soltanto l'art. 3-ter del d.l. n. 211 del 2011 e successive modificazioni: e cioè la disposizione che, nel disciplinare il processo di definitivo superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari (OPG) e la loro sostituzione con le REMS, avrebbe - nella prospettazione del rimettente - estromesso il Ministro della giustizia da ogni competenza rispetto all'esecuzione delle misure di sicurezza disposte dal giudice penale nei confronti di persone inferme di mente, in violazione dell'art. 110 Cost., e avrebbe altresì demandato a fonti normative secondarie o ad accordi con le autonomie territoriali la regolamentazione di aspetti essenziali delle misure di sicurezza in esame. Per contro, gli artt. 206 e 222 cod. pen. - che disciplinano rispettivamente l'applicazione provvisoria e definitiva, tra l'altro, della misura di sicurezza del ricovero in un OPG (da intendersi oggi riferita al ricovero in una REMS ai sensi del menzionato art. 3-ter, comma 4, del d.l. n. 211 del 2011, come convertito) - nulla dispongono né in merito alle competenze del Ministro della giustizia, né in merito alla più precisa disciplina delle REMS; onde le questioni di legittimità costituzionale che hanno ad oggetto tali disposizioni del codice penale debbono considerarsi in radice inammissibili per aberratio iuris.

3.- Ancora in limine, è infine opportuno precisare che non incide sull'ammissibilità di tali questioni la circostanza che, come comunicato a questa Corte successivamente all'ordinanza istruttoria n. 131 del 2021, l'interessato nel giudizio *a quo* sia stato nel frattempo giudicato nel merito dal Tribunale di Tivoli, sezione penale, per il reato rispetto al quale il GIP rimettente procedeva in via cautelare, e sia stato ivi assolto con sentenza ormai passata in giudicato, con la quale gli è stata applicata una misura di sicurezza diversa dal ricovero in REMS.

Dall'art. 21 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale si desume infatti un principio generale di autonomia del giudizio incidentale di costituzionalità, che come tale non risente delle vicende di fatto successive all'ordinanza di rimessione; sicché la rilevanza delle questioni rispetto alla decisione del processo *a quo* deve essere vagliata *ex ante*, con riferimento al momento della prospettazione delle questioni stesse (sentenze n. 127 del 2021 e n. 84 del 2021).

4.- L'art. 3-ter del d.l. n. 211 del 2011, introdotto dalla legge di conversione n. 9 del 2012, costituisce lo snodo essenziale del processo che ha condotto al definitivo superamento, nel nostro ordinamento, degli ospedali psichiatrici giudiziari e delle case di cura e di custodia, originariamente previsti dal codice penale quali strutture per l'esecuzione di misure di sicurezza per le persone affette, rispettivamente, da vizio di mente totale o parziale. Di tali strutture si avvertiva, da tempo, la inidoneità a garantire la salute mentale di chi ivi era ricoverato (sentenza n. 186 del 2015); e da ultimo la Commissione parlamentare di inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del servizio sanitario nazionale, istituita con deliberazione del Senato del 30 luglio 2008, aveva evidenziato, nella propria relazione approvata il 20 luglio 2011, all'esito di visite e ispezioni negli OPG italiani, «gravi e inaccettabili [...] carenze strutturali e igienico-sanitarie».

4.1.- Come recentemente rammentato da questa Corte nella sentenza n. 99 del 2019, il processo di superamento degli OPG aveva preso avvio con l'art. 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° aprile 2008 (Modalità e criteri per il trasferimento al Servizio sanitario nazionale delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria), che aveva sancito il trasferimento alle Regioni delle funzioni sanitarie afferenti agli OPG e, all'Allegato C, aveva dettato le linee di indirizzo per gli interventi negli OPG e nelle case di cura e custodia, ispirate alla creazione di un assetto organizzativo «in grado di garantire una corretta armonizzazione fra le misure sanitarie e le esigenze di sicurezza», attraverso «una costante collaborazione fra operatori sanitari, operatori dell'Amministrazione della Giustizia e la magistratura», sul presupposto che «l'ambito territoriale costituisce [...] la sede privilegiata per affrontare i problemi della salute, della cura, della riabilitazione delle persone con disturbi mentali per il fatto che nel territorio è possibile creare un efficace sinergismo tra i diversi servizi sanitari, tra questi e i servizi sociali, tra le Istituzioni e la comunità per il fine fondamentale del recupero sociale delle persone».



4.2.- L'art. 3-ter del d.l. n. 211 del 2011, come convertito, prevedeva anzitutto, al comma 1 nella sua versione originaria, il superamento degli OPG entro il termine del 1° febbraio 2013 (termine poi più volte prorogato, da ultimo fino al 31 marzo 2015, come oggi chiarito dal comma 4 della disposizione censurata).

Il comma 2 demanda a un decreto di natura non regolamentare del Ministro della salute - da emanare di concerto con il Ministro della giustizia e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano - la definizione dei requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi delle «strutture destinate ad accogliere le persone cui sono applicate le misure di sicurezza del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario e dell'assegnazione a casa di cura e custodia».

Il comma 3 specifica che l'emanando decreto dovrà attenersi ai criteri guida dell'esclusiva gestione sanitaria all'interno delle strutture, di una attività soltanto perimetrale di sicurezza e vigilanza esterna, e della destinazione delle strutture ai «soggetti provenienti, di norma, dal territorio regionale di ubicazione delle medesime».

Il comma 4 prevede che, a partire dal completamento del processo di superamento degli OPG, le misure di sicurezza del ricovero in OPG e dell'assegnazione a casa di cura e custodia siano eseguite esclusivamente all'interno delle strutture sanitarie di cui al comma 2, specificando tra l'altro che «[il] giudice dispone nei confronti dell'infermo di mente e del seminfermo di mente l'applicazione di una misura di sicurezza, anche in via provvisoria, diversa dal ricovero in un ospedale psichiatrico giudiziario o in una casa di cura e custodia, salvo quando sono acquisiti elementi dai quali risulta che ogni misura diversa non è idonea ad assicurare cure adeguate e a fare fronte alla sua pericolosità sociale».

I commi successivi dettano le relative disposizioni finanziarie; e il comma 9 stabilisce che nell'ipotesi di mancato rispetto, da parte delle Regioni e delle Province autonome, del termine fissato per la presentazione dei programmi di utilizzo delle risorse o di mancato completamento di tali programmi, il Governo provveda in via sostitutiva.

4.3.- In attuazione dei commi 2 e 3 dell'art. 3-ter del d.l. n. 211 del 2011, come convertito, il Ministro della salute, di concerto con il Ministro della giustizia e acquisita l'intesa della Conferenza unificata, ha emanato il decreto del 1° ottobre 2012, che ha dettato i requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi delle strutture destinate a sostituire gli OPG.

Tale decreto, all'Allegato A, ha disciplinato le caratteristiche delle aree abitative di tali strutture, prevedendo in particolare un numero massimo di venti posti letto a struttura e disponendo che con appositi accordi tra il DAP, il Ministero della salute, le Regioni e le Province autonome venisse regolamentato lo svolgimento delle funzioni di cui alla legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) e al d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230 (Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà), anche con riferimento agli aspetti della esecuzione della misura di sicurezza e alle forme dei rapporti con la magistratura. Il decreto ha altresì regolamentato la tipologia di attrezzature necessarie, il numero e la tipologia di operatori sanitari che debbono essere presenti in ciascuna residenza, nonché l'organizzazione del lavoro degli operatori stessi, «fermo restando quanto sarà disciplinato dagli appositi Accordi in materia, [e rinviando] alla potestà delle Regioni e delle Province Autonome, ai sensi del Titolo V della Costituzione, l'organizzazione delle strutture residenziali».

4.4.- Secondo quanto previsto dall'Allegato A del predetto decreto del Ministro della salute, il 26 febbraio 2015 la Conferenza unificata ha stabilito con apposito accordo tra il Governo, le Regioni, le Province autonome e le autonomie locali la disciplina delle strutture medesime, denominate «Residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza» (REMS).

Nelle premesse di tale accordo, si rammenta che «i diritti delle persone internate negli OPG [...] sono disciplinati dalla normativa penitenziaria di cui alla legge 26 luglio 1975, n. 354 e del decreto del Presidente della Repubblica del 30 giugno 2000, n. 230», e si stabilisce che «con il passaggio ad una organizzazione esclusivamente sanitaria alle persone internate nelle REMS sono garantiti tutti i diritti di cui al precedente alinea [e cioè i diritti riconosciuti dalla legge sull'ordinamento penitenziario e dal relativo regolamento], secondo proprie procedure ed organizzazione; e che, in tal senso, detti diritti sono pienamente garantiti, in prospettiva ampliativa, anche in considerazione della esclusiva gestione sanitaria».

Sempre in premessa, si afferma la necessità di predisporre per ogni paziente uno «specifico percorso terapeutico-riabilitativo individualizzato», che comprenda tra l'altro «la prevenzione dei comportamenti a rischio - che sia comunque finalizzato alla reintegrazione sociale - nonché aspetti specifici di trattamento [...] anche attraverso il mantenimento (o la ricostruzione) dei rapporti con la famiglia, con la comunità esterna, con il mondo del lavoro». Si impegnano poi le Regioni e le Province autonome a «garantire l'accoglienza nelle proprie REMS di persone sottoposte a misura di sicurezza detentiva residenti nel proprio ambito territoriale regionale o provinciale», specificando però che la capienza massima di venti ospiti prevista dal decreto del Ministro della Salute del 1° ottobre 2012 deve intendersi come «inderogabile», dovendo le Regioni e le Province autonome provvedere «ad una idonea programmazione che tenga conto delle esigenze in corso e a venire, con specifico riguardo alla evoluzione del numero dei propri pazienti».



Tutto ciò premesso, l'accordo regola, tra l'altro, il trasferimento nelle REMS, a cura del DAP, degli internati presenti negli OPG secondo il principio della territorialità, in base alla disponibilità di posti letto nelle strutture (art. 1), e fissa il principio secondo cui - superato un periodo transitorio di un anno, che prevede il coinvolgimento del personale dell'amministrazione penitenziaria - i procedimenti di ammissione alle REMS e la gestione dei rapporti con l'autorità giudiziaria, comprensivi della comunicazione dei provvedimenti da questa emessi («a titolo di esempio: permessi, licenze, notifiche»), siano di esclusiva competenza del personale amministrativo delle REMS (art. 3), sotto la responsabilità di un direttore sanitario (art. 5), restando demandati a specifici accordi con le prefetture i servizi di sicurezza e vigilanza perimetrale sulle strutture (art. 6). Si demanda poi a specifici accordi tra le Regioni, le Province autonome, il DAP e «la Magistratura, attraverso le proprie articolazioni territorialmente competenti per ciascuna REMS», la definizione delle «modalità di collaborazione [...] inerenti l'applicazione delle misure di sicurezza detentive, la loro trasformazione e l'eventuale applicazione di misure di sicurezza, anche in via provvisoria, non detentive», dovendosi in tali accordi prevedere «il costante coinvolgimento degli Uffici Esecuzione Penale Esterna territorialmente competenti», nonché la predisposizione e l'invio alle autorità giudiziarie competenti dei progetti terapeutico-riabilitativi individuali finalizzati all'adozione di soluzioni diverse dalla REMS (art. 7).

4.5.- Non essendosi compiuto il processo di chiusura degli OPG entro il termine del 31 marzo 2015, da ultimo previsto dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), del d.l. n. 52 del 2014, come convertito, il Governo, esercitando il potere sostitutivo ex art. 120 Cost. previsto dall'art. 3-ter, comma 9, del d.l. n. 211 del 2011, come convertito, ha nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 19 febbraio 2016 un commissario unico per provvedere in via sostitutiva, in luogo delle Regioni Calabria, Abruzzo, Piemonte, Toscana, Puglia e Veneto, alla realizzazione di programmi al fine di garantire la chiusura degli OPG e il tempestivo ricovero presso le competenti REMS delle persone ancora ivi internate.

Il commissario ha concluso il proprio mandato nel febbraio 2017, dando atto del raggiungimento dell'obiettivo del definitivo superamento degli OPG nell'intero territorio nazionale, ma sottolineando al contempo una serie di difficoltà applicative nell'esecuzione delle misure di sicurezza nelle REMS (relazioni semestrali rispettivamente relative al periodo 19 febbraio-19 agosto 2016 e al periodo 19 agosto 2016-19 febbraio 2017).

5.- Tutto ciò premesso, occorre esaminare - anche alla luce delle risultanze dell'attività istruttoria, di cui si è dato conto nel Ritenuto in fatto (punto 5) - le censure del rimettente concernenti l'art. 3-ter del d.l. n. 211 del 2011, come convertito, e successive modificazioni, con particolare riguardo alla disciplina - in esso contenuta - relativa alle «strutture destinate ad accogliere le persone cui sono applicate le misure di sicurezza del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario e dell'assegnazione a casa di cura e custodia» (comma 2), definite come REMS dalle fonti normative successive.

5.1.- Al riguardo, è anzitutto necessario chiarire quale sia la natura della misura di assegnazione a una REMS.

Già dallo scarno dato testuale del comma 3 della disposizione censurata emerge l'accentuata vocazione di strumento di tutela della salute mentale del destinatario che il legislatore ha inteso assegnare alle strutture in questione: esse debbono essere caratterizzate da una «esclusiva gestione sanitaria» al loro interno, e possono prevedere, «ove necessario in relazione alle condizioni dei soggetti interessati», una attività di sicurezza e di vigilanza soltanto «perimetrale» ed «esterna», sì da impedire l'allontanamento non autorizzato dalle strutture.

Appare inoltre evidente l'ulteriore intenzione del legislatore di inserire la realizzazione e la successiva gestione delle strutture in questione nell'ambito dei sistemi sanitari regionali, e in particolare dei rispettivi dipartimenti per la salute mentale. Il comma 2 demanda, infatti, l'ulteriore disciplina delle strutture a un successivo decreto del Ministro della salute, da adottarsi di concerto con il Ministro della giustizia e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali; mentre i commi successivi assegnano risorse finanziarie alle Regioni e alle Province autonome allo scopo, tra l'altro, di realizzare le strutture medesime.

Cionondimeno, l'assegnazione a una REMS - così come oggi concretamente configurata nell'ordinamento - non può essere considerata come una misura di natura esclusivamente sanitaria.

Il comma 4 dell'art. 3-ter del d.l. n. 211 del 2011, come convertito, dispone che, a partire dalla data di definitiva chiusura degli OPG, «le misure di sicurezza del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario e dell'assegnazione a casa di cura e custodia sono eseguite esclusivamente all'interno delle strutture sanitarie di cui al comma 2», sempre che permanga la pericolosità sociale della persona interessata.

La disposizione ora menzionata, pur non chiarissima nel suo dato letterale (che potrebbe anche intendersi come riferito alle sole misure già disposte al momento della chiusura degli OPG), costituisce la base normativa che consente oggi di sostituire automaticamente i riferimenti alle misure di sicurezza del ricovero in OPG o dell'assegnazione a casa di cura e di custodia, ancora presenti nel codice penale e nella disciplina penitenziaria, con l'assegnazione a una REMS.



Quest'ultima costituisce così, a tutti gli effetti, una nuova misura di sicurezza, ispirata ad una logica di fondo assai diversa rispetto al ricovero in OPG o all'assegnazione a casa di cura o di custodia, ma applicabile in presenza degli stessi presupposti, salvo il nuovo requisito della inidoneità di ogni misura meno afflittiva introdotto dall'art. 3-ter, comma 4, del d.l. n. 211 del 2011, come convertito. Al punto che l'art. 1, comma 1-*quater*, del d.l. n. 52 del 2014, convertito nella legge n. 81 del 2014, include espressamente il «ricovero nelle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza» tra le «misure di sicurezza detentive provvisorie o definitive».

L'analisi dei contenuti dell'assegnazione a una REMS conferma la sua distinzione da ogni ordinario trattamento sanitario della salute mentale, in armonia con la sua caratterizzazione anche come misura di sicurezza.

L'assegnazione in parola consiste, anzitutto, in una misura limitativa della libertà personale - il che è evidenziato già dalla circostanza che al soggetto interessato può essere legittimamente impedito di allontanarsi dalla REMS. Durante la sua esecuzione possono essere praticati al paziente trattamenti sanitari coattivi, ossia attuabili nonostante l'eventuale volontà contraria del paziente. Essa si distingue, peraltro, dal trattamento sanitario obbligatorio per malattia mentale disciplinato dagli articoli da 33 a 35 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), esso pure di carattere coattivo, giacché:

- presuppone non solo *a*) una situazione di malattia mentale (un «vizio di mente», secondo la terminologia del codice penale), ma anche *b*) la previa commissione di un fatto costitutivo di reato da parte del soggetto che vi deve essere sottoposto (art. 202 cod. pen.), nonché *c*) una valutazione di pericolosità sociale di quest'ultimo (ancora, art. 202 cod. pen.), intesa quale probabilità di commissione di nuovi fatti preveduti dalla legge come reati (art. 203 cod. pen.);

- è applicata non già dall'autorità amministrativa con successiva convalida giurisdizionale, come nell'ipotesi disciplinata dall'art. 35 della legge n. 833 del 1978, bensì dal giudice penale, con la sentenza che accerta il fatto (art. 222 cod. pen.) ovvero in via provvisoria (art. 206 cod. pen.);

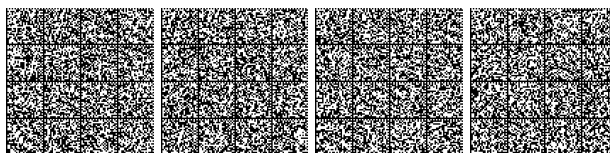
- sulla sua concreta esecuzione sovrintende il magistrato di sorveglianza (art. 679, comma 2, cod. proc. pen.; art. 69, comma 3, ordin. penit.), che «[p]rovviede al riesame della pericolosità ai sensi del primo e secondo comma dell'art. 208 del codice penale, nonché all'applicazione, esecuzione, trasformazione o revoca, anche anticipata, delle misure di sicurezza» (art. 69, comma 4, ordin. penit.), e dunque può sempre revocare l'assegnazione ad una REMS ovvero sostituirla con la meno afflittiva misura della libertà vigilata (sentenza n. 253 del 2003), con correlativo affidamento dell'interessato ai servizi territoriali per la cura della salute mentale.

5.2.- In quanto misura di sicurezza, l'assegnazione alla REMS non può che trovare la propria peculiare ragion d'essere - a fronte della generalità dei trattamenti sanitari per le malattie mentali - in una specifica funzione di contenimento della pericolosità sociale di chi abbia già commesso un reato, o sia gravemente indiziato di averlo commesso, in una condizione di vizio totale o parziale di mente.

Questa funzione, d'altronde, non è incompatibile con la finalità di cura della malattia mentale: anzi, proprio in tale concorrente finalità - essa stessa espressiva del dovere primario dell'ordinamento di cura della salute di ogni individuo, sancito dall'art. 32 Cost. - si realizza, rispetto a questa specifica categoria di autori di reato, la vocazione naturale di ogni misura di sicurezza al loro recupero sociale che accomuna, nel vigente quadro costituzionale, pene e misure di sicurezza (sentenze n. 197 del 2021, punto 4 del Considerato in diritto, e n. 73 del 2020, punto 4.4. del Considerato in diritto).

Come questa Corte, quasi un ventennio fa, ebbe a sottolineare a proposito della misura di sicurezza dell'OPG e - implicitamente - della misura della libertà vigilata per i malati mentali, resa possibile proprio da quella pronuncia, l'infermità di mente di autori di reato che, essendo penalmente non responsabili, «non possono essere destinatari di misure aventi un contenuto anche solo parzialmente punitivo», richiede «misure a contenuto terapeutico, non diverse da quelle che in generale si ritengono adeguate alla cura degli infermi psichici. D'altra parte, la pericolosità sociale di tali persone, manifestatasi nel compimento di fatti costituenti oggettivamente reato, e valutata prognosticamente in occasione e in vista delle decisioni giudiziarie conseguenti, richiede ragionevolmente misure atte a contenere tale pericolosità e a tutelare la collettività dalle sue ulteriori possibili manifestazioni pregiudizievoli. Le misure di sicurezza nei riguardi degli infermi di mente incapaci totali si muovono inevitabilmente fra queste due polarità, e in tanto si giustificano, in un ordinamento ispirato al principio personalista (art. 2 della Costituzione), in quanto rispondano contemporaneamente a entrambe queste finalità, collegate e non scindibili (*cf.* sentenza n. 139 del 1982), di cura e tutela dell'infermo e di contenimento della sua pericolosità sociale. Un sistema che rispondesse ad una sola di queste finalità (e così a quella di controllo dell'infermo «pericoloso»), e non all'altra, non potrebbe ritenersi costituzionalmente ammissibile» (sentenza n. 253 del 2003).

La sostituzione delle misure di sicurezza del ricovero in OPG e dell'assegnazione a casa di cura e di custodia, così come previste dal legislatore penale del 1930, con l'assegnazione alla REMS rappresenta un passo significativo nella direzione dell'attuazione dei principi espressi in quella pronuncia. A fronte della conclamata inidoneità di quelle



istituzioni, costruite attorno a una logica custodialistica che privilegiava in maniera pressoché esclusiva le ragioni di tutela della collettività contro la pericolosità dell'internato, finendo per sancirne di fatto la totale e spesso definitiva segregazione dal contesto sociale, la disciplina che ha gradualmente preso forma a partire dal 2012 ha ripensato in radice la logica delle misure di sicurezza per gli autori di reato non imputabili o semimputabili, onde assicurarne l'effettiva funzionalità a quella finalità terapeutica che ne condiziona, per quanto appena osservato, la stessa legittimità costituzionale.

Coerentemente, si è conferito marcato carattere terapeutico-riabilitativo alla nuova misura dell'assegnazione in REMS, costruita attorno all'idea di un percorso di progressiva riabilitazione sociale, da compiersi in strutture residenziali di dimensioni ridotte chiamate a favorire il mantenimento o la ricostruzione dei rapporti con il mondo esterno. Parallelamente, si è espressamente confinato l'ambito applicativo di questa nuova misura - pur sempre custodiale - ai casi in cui essa si riveli effettivamente necessaria a contenere la pericolosità sociale dell'autore di reato, in applicazione del principio di *extrema ratio*, o di minore sacrificio necessario, desumibile dall'art. 13 Cost. in relazione a tutte le misure privative della libertà personale (sentenza n. 250 del 2018, punto 6 del Considerato in diritto, in relazione alle misure di sicurezza detentive; sentenza n. 179 del 2017, punto 4.4. del Considerato in diritto, in relazione alla pena detentiva; sentenza n. 265 del 2010, punto 13 del Considerato in diritto, in relazione alle misure cautelari). In difetto di effettiva necessità, il giudice dovrà dunque privilegiare strategie di controllo e di terapia alternative, come in particolare quelle assicurate dai dipartimenti per la salute mentale territorialmente competenti, eventualmente nel quadro delle prescrizioni dettate attraverso la meno afflittiva misura della libertà vigilata.

5.3.- La natura "ancipite" di misura di sicurezza a spiccato contenuto terapeutico che l'assegnazione in una REMS conserva nella legislazione vigente comporta, peraltro, la necessità che essa si conformi ai principi costituzionali dettati, da un lato, in materia di misure di sicurezza e, dall'altro, in materia di trattamenti sanitari obbligatori.

5.3.1.- Sul primo versante, l'art. 25, terzo comma, Cost. dispone che «[n]essuno può essere sottoposto a misure di sicurezza se non nei casi previsti dalla legge». Tale norma costituzionale declina il principio di legalità rispetto alle misure di sicurezza in modo differenziato rispetto a quanto previsto nel secondo comma a proposito delle pene, non prevedendo - in particolare - la garanzia della loro irretroattività in peius. Tuttavia, non vi è motivo per ritenere che il diverso corollario della riserva di legge, espressamente stabilito tanto nel secondo quanto nel terzo comma, abbia contenuto differenziato rispetto a pene e misure di sicurezza, trattandosi dunque sempre di una riserva di legge statale, da intendersi come assoluta (sul carattere assoluto della riserva di legge in materia penale, ordinanza n. 24 del 2017 e sentenze n. 333 del 1991, n. 282 del 1990 e n. 26 del 1966; sulla insufficienza di una legge regionale a soddisfare la riserva di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., sentenze n. 5 del 2021, n. 134 del 2019 e n. 487 del 1989).

Inoltre, per quanto l'art. 25, terzo comma, Cost. espressamente richieda soltanto che la legge preveda i «casi» in cui può essere applicata una misura di sicurezza, una lettura di tale norma alla luce dell'art. 13, secondo comma, Cost. non può non condurre alla conclusione che la legge deve altresì prevedere, almeno nel loro nucleo essenziale, i «modi» con cui la misura di sicurezza può restringere la libertà personale del soggetto che vi sia sottoposto. È infatti impensabile che la Costituzione abbia inteso, in linea generale, gravare la legge dell'onere di precisare le modalità delle possibili restrizioni della libertà di personale, e abbia poi rinunciato a tale requisito proprio nei confronti delle pene e delle misure di sicurezza, e cioè delle misure che più tipicamente sono suscettibili di restringere la libertà personale degli individui, ed anzi di privarli della loro libertà, spesso per periodi duraturi o - addirittura - per l'intera vita residua. Proprio per soddisfare tale requisito costituzionale, d'altronde, il legislatore è intervenuto, mediante la legge sull'ordinamento penitenziario del 1975, a dettare una puntuale e articolata disciplina in materia di esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza, che per troppo tempo era rimasta affidata a mere fonti secondarie (per l'ormai risalente affermazione, nella giurisprudenza di questa Corte, secondo cui l'ordinamento penitenziario è «materia di legge, alla stregua dell'art. 13 Cost.», sentenza n. 26 del 1999; sull'estensione di un diverso corollario della legalità della pena - in particolare, il divieto di applicazione retroattiva in peius - alla disciplina delle modalità esecutive della pena, sentenze n. 32 del 2020 e, successivamente, n. 183 del 2021 e n. 193 del 2020).

Considerazioni in parte analoghe debbono essere svolte anche sul diverso versante della riserva di legge in materia di trattamenti sanitari obbligatori, di cui all'art. 32, secondo comma, Cost. Quanto meno allorché un dato trattamento sia configurato dalla legge non soltanto come "obbligatorio" - con eventuale previsione di sanzioni a carico di chi non si sottoponga spontaneamente ad esso -, ma anche come "coattivo" - potendo il suo destinatario essere costretto con la forza a sottoporvisi, sia pure entro il limite segnato dal rispetto della persona umana -, le garanzie dell'art. 32, secondo comma, Cost. debbono sommarsi a quelle dell'art. 13 Cost., che tutela in via generale la libertà personale, posta in causa in ogni caso di coercizione che abbia ad oggetto il corpo della persona (sentenza n. 238 del 1996). Con conseguente necessità che la legge preveda anche i «modi», oltre che i «casi», in cui un simile trattamento - che lo stesso art. 32, secondo comma, Cost. esige d'altronde sia «determinato», e dunque descritto e disciplinato dalla legge - può essere eseguito contro la volontà del paziente.

5.3.2.- L'attuale disciplina in materia di assegnazione alle REMS - come giustamente rileva l'ordinanza di rimessione - rivela però evidenti profili di frizione con tali principi.



In effetti, l'art. 3-ter del d.l. n. 211 del 2011, come convertito, in questa sede censurato, rappresenta la sola disposizione contenuta in un atto avente forza di legge su cui si fonda, oggi, l'intera disciplina dell'assegnazione a una REMS. La disposizione in parola - inserita in sede di conversione del decreto-legge in questione con lo scopo essenziale di dare avvio al processo di definitivo superamento degli OPG, i cui gravi difetti erano apparsi vieppiù evidenti alla luce delle conclusioni della commissione di inchiesta parlamentare, pubblicate appena qualche mese prima (*supra*, punto 4) - contiene al comma 4, come poc'anzi rammentato, la clausola di "trasformazione automatica" nella nuova misura dei ricoveri in OPG e dell'assegnazione a casa di cura e di custodia disposte dall'autorità giudiziaria; e si limita poi, al comma 3, a dettare tre principi generali - esclusiva gestione sanitaria, attività di vigilanza perimetrale e di sicurezza esterna, destinazione di norma delle strutture a soggetti residenti nella regione - cui si sarebbe dovuta attenere la regolamentazione delle nuove «strutture», ancora neppure individuate con il nome di REMS. Il comma 2 demanda poi pressoché interamente tale regolamentazione a un successivo decreto non regolamentare del Ministro della salute, da adottarsi di concerto con il Ministro della giustizia e d'intesa con la Conferenza Stato e autonomie territoriali.

Conseguentemente, la gran parte della disciplina vigente delle REMS si fonda oggi su atti distinti dalla legge: sul decreto ministeriale del 1° ottobre 2012 (*supra*, punto 4.3.), sull'accordo adottato in Conferenza unificata il 26 febbraio 2015 (*supra*, punto 4.4.) e, a cascata, su tutti gli atti conseguenti adottati a livello delle singole Regioni e Province autonome.

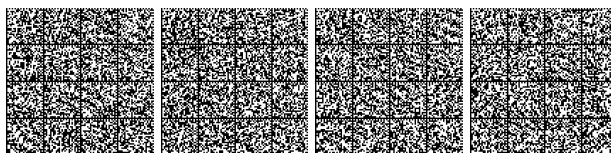
Il risultato è che, se oggi la fonte primaria - e in particolare le norme del codice penale, in combinato disposto con l'art. 3-ter, comma 4, del d.l. n. 211 del 2011, come convertito - indica in quali «casi» può trovare applicazione la nuova misura di sicurezza (in pratica: tutti quelli in cui, in passato, poteva essere applicato il ricovero in OPG o l'assegnazione a casa di cura o di custodia, risultando inidonea ogni possibile alternativa non custodiale), i «modi» di esecuzione della misura, e dunque della privazione di libertà che ne è connaturata, restano invece pressoché esclusivamente affidati a fonti subordinate e accordi tra il Governo e le autonomie territoriali.

Non solo: tanto il codice penale, quanto la legge sull'ordinamento penitenziario e il regolamento penitenziario continuano oggi a menzionare e a disciplinare le misure di sicurezza del ricovero in OPG e dell'assegnazione in casa di cura e custodia, ormai scomparse dall'ordinamento per effetto della disposizione in questa sede censurata, senza che il legislatore si sia ancora fatto carico di modificare tali riferimenti e di operare i necessari coordinamenti di disciplina - coordinamenti, peraltro, non solo formali, stante la profonda differenza di struttura, di funzionamento e di logica complessiva delle REMS rispetto ai previgenti istituti.

La necessità che una fonte primaria disciplini organicamente tale misura a livello statale, stabilita dalla Costituzione, risponde d'altronde a ineludibili esigenze di tutela dei diritti fondamentali dei suoi destinatari, particolarmente vulnerabili proprio in ragione della loro malattia. Basti pensare, in proposito, che nella prassi dei trattamenti per la cura della malattia mentale non infrequentemente si fa uso delle pur controverse pratiche della contenzione fisica o farmacologica, che rappresentano forse le forme più intense di coazione cui possa essere sottoposta una persona. Gli artt. 13 e 32, secondo comma, Cost., unitamente all'art. 2 Cost. - che tutela i diritti inviolabili della persona, tra cui la sua integrità psicofisica - esigono che il legislatore si assuma la delicata responsabilità di stabilire - in ogni caso in chiave di extrema *ratio* ed entro i limiti della proporzionalità rispetto alle necessità terapeutiche e del rispetto della dignità della persona - se e in che misura sia legittimo l'uso della contenzione all'interno delle REMS, ed eventualmente quali ne siano le ammissibili modalità di esecuzione (sui limiti di legittimità della contenzione fisica del paziente psichiatrico dal punto di vista del diritto internazionale dei diritti umani, Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenze 19 febbraio 2015, M.S. contro Croazia n. 2, paragrafi 98 e 103-105, nonché, più recentemente, 15 settembre 2020, Aggerholm contro Danimarca, paragrafi 81-85; nell'ordinamento tedesco, recentemente sul tema Tribunale costituzionale federale, sentenza 24 luglio 2018, 2 BvR 309/15 e 2 BvR 502/16).

Ancora, la legge non può non farsi carico della necessità di disciplinare in modo chiaro, e uniforme per l'intero territorio italiano, il ruolo e i poteri dell'autorità giudiziaria, e in particolare della magistratura di sorveglianza, rispetto al trattamento degli internati nelle REMS e ai loro strumenti di tutela giurisdizionale nei confronti delle decisioni delle relative amministrazioni (sull'obbligo costituzionale, gravante sull'ordinamento, di assicurare «garanzie giurisdizionali entro le istituzioni preposte all'esecuzione delle misure restrittive della libertà personale», sentenza n. 26 del 1999). La vocazione accentuatamente terapeutica di tali strutture non esclude che il trattamento in esse praticato avvenga in una situazione in cui il paziente è fortemente limitato nella propria libertà personale; e non fa venir meno, pertanto, la necessità di tutelarlo efficacemente contro sempre possibili abusi.

5.4.- Sottesa all'intera ordinanza di rimessione è, poi, una valutazione di grave malfunzionamento strutturale del sistema di applicazione dell'assegnazione in REMS, che sarebbe dimostrata nel caso oggetto del giudizio *a quo* dall'impossibilità di eseguire la misura nei confronti dell'interessato, a quasi un anno di distanza dall'ordinanza che per la prima volta l'aveva disposta in via provvisoria, nonostante gli innumerevoli tentativi compiuti dal pubblico ministero di cui l'ordinanza dà puntualmente conto.



L'istruttoria esperita da questa Corte ha largamente confermato, e consentito di meglio precisare, la prospettazione del rimettente.

Un numero di persone almeno pari a quelle ospitate nelle 36 REMS allo stato attive - più in particolare un numero compreso tra le circa 670 (secondo i calcoli del Ministero della salute e della Conferenza delle Regioni e della Province autonome) e le 750 persone (secondo i calcoli del Ministero della giustizia) - è, oggi, in attesa di trovare una collocazione in una REMS, nella propria regione o altrove (Ritenuto in fatto, punto 5.3.). La permanenza media in una lista d'attesa è pari a circa dieci mesi; ma in alcune Regioni i tempi per l'inserimento in una REMS possono essere assai più lunghi (ancora Ritenuto in fatto, punto 5.3.). Le persone che si trovano in lista d'attesa sono spesso accusate, o risultano ormai in via definitiva essere autrici, di reati assai gravi - tra gli altri, maltrattamenti in famiglia, atti persecutori, violenza sessuale, rapina, estorsione, lesioni personali e persino omicidi, tentati e consumati (Ritenuto in fatto, punto 5.4.).

Non spetta a questa Corte stabilire se, come ritiene il Ministero della giustizia, l'esistenza di lunghe liste d'attesa sia ascrivibile principalmente all'insufficienza complessiva dei posti letto disponibili, all'assenza di soluzioni alternative sul territorio in grado di salvaguardare assieme le esigenze di salute del singolo e di sicurezza pubblica, nonché al mancato esercizio di poteri sostitutivi da parte dello Stato nei confronti delle Regioni nelle quali si manifestano le maggiori difficoltà; ovvero se, come sostenuto dal Ministero della salute unitamente alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, vi sia piuttosto un eccesso di provvedimenti di assegnazione alle REMS da parte dell'autorità giudiziaria in conseguenza di una diffusa mancata adesione al nuovo approccio culturale sotteso alla riforma.

Questa Corte non può però non rilevare la problematicità dell'esistenza di liste d'attesa nell'esecuzione di provvedimenti emessi dall'autorità giudiziaria nei confronti di autori di reato, sul presupposto della loro pericolosità sociale - e dunque, ai sensi dell'art. 203 cod. pen., sulla base di una valutazione di probabilità che essi commettano nuovi fatti previsti dalla legge come reati. Per loro natura, simili provvedimenti dovrebbero essere immediatamente eseguiti, così come destinate a essere immediatamente eseguite sono le misure cautelari previste dal codice di procedura penale che si fondano sulla necessità di prevenire rischi quale - in particolare - il pericolo di commissione di gravi reati da parte dell'imputato (art. 274, comma 1, lettera c, del codice di procedura penale).

Una situazione in cui sistematicamente restano per molti mesi ineseguiti provvedimenti volti a evitare la commissione di nuovi reati, lungi dal costituire un inconveniente di mero fatto nell'attuazione concreta della disciplina legislativa, evidenzia un difetto sistemico di effettività nella tutela dell'intero fascio di diritti fondamentali che l'assegnazione a una REMS mira a tutelare; difetto rispetto al quale questa Corte - non meno che la Corte di Strasburgo, che ormai da molti decenni sottolinea come la Convenzione intenda proteggere i diritti nella loro dimensione di effettività (quanto meno a partire da Corte EDU, sentenza 9 ottobre 1979, Airey contro Irlanda, paragrafo 24: «The Convention is intended to guarantee not rights that are theoretical or illusory but rights that are practical and effective») - non può rimanere indifferente, anche alla luce dell'art. 3, secondo comma, Cost. (come già sottolineato dalla sentenza n. 215 del 1987, in tema di effettività del diritto all'educazione; sul principio di effettività della tutela giurisdizionale, sentenze n. 10 del 2022, n. 157 e n. 48 del 2021 e precedenti nelle stesse richiamati, nonché la sentenza n. 26 del 1999 più volte citata).

Da un lato, un diffuso e significativo ritardo nell'esecuzione dei provvedimenti in esame comporta un difetto di tutela effettiva dei diritti fondamentali delle potenziali vittime di aggressioni, che il soggetto affetto da patologie psichiche, e già autore spesso di gravi o gravissimi fatti di reato, potrebbe nuovamente realizzare, e che l'ordinamento ha il dovere di prevenire. Dall'altro, la mancata tempestiva esecuzione di questi provvedimenti lede, al contempo, il diritto alla salute del malato, al quale nell'attesa non vengono praticati i trattamenti - rientranti a pieno titolo tra i LEA (Ritenuto in fatto, punto 5.9.) - che dovrebbero essergli invece assicurati, per aiutarlo a superare la propria patologia e a reinserirsi gradualmente nella società.

È chiaro che la soluzione a tale deficit di tutela dei diritti fondamentali non può essere quella dell'assegnazione in soprannumero delle persone in lista d'attesa alle REMS esistenti: un simile rimedio finirebbe soltanto per creare una situazione di sovraffollamento di queste strutture, snaturandone la funzione e minandone in radice la funzionalità rispetto ai propri scopi terapeutico-riabilitativi. Ed è altresì evidente che l'alternativa non può essere quella di collocare provvisoriamente in istituti penitenziari queste persone, le quali necessitano di terapie e di un percorso riabilitativo che il carcere non è in alcun modo idoneo a fornire; tanto che, a fronte anche della comunicazione al Governo italiano di vari procedimenti pendenti avanti alla Corte EDU (uno dei quali ora definito con sentenza 24 gennaio 2022, Sy contro Italia) promossi da persone affette da patologie psichiatriche detenute in strutture penitenziarie, la relazione dei Ministri della giustizia e della salute e della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha dato atto dell'impegno congiunto di tutti gli attori istituzionali coinvolti a eliminare al più presto queste situazioni, suscettibili di dar luogo a loro volta a intollerabili violazioni dei diritti fondamentali delle persone interessate (Ritenuto in fatto, punto 5.5.).

Il problema delle liste d'attesa esige, piuttosto, di essere affrontato senza indugio - sulla base di adeguati finanziamenti da parte dello Stato e delle autonomie territoriali - attraverso le differenti strategie prospettate nella loro relazione dagli stessi Ministeri della giustizia e della salute e dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (Ritenuto



in fatto, punto 5.12.); strategie miranti a ridurre gradatamente, sino ad azzerare, l'attuale divario tra il numero di posti disponibili e il numero dei provvedimenti di assegnazione. E ciò mediante l'articolata gamma di interventi già indicati dai diversi attori istituzionali: dalla valorizzazione e potenziamento delle alternative terapeutiche per la salute mentale esistenti sul territorio, sì da contenere il più possibile la necessità di ricorrere ai provvedimenti custodiali nelle REMS; ad iniziative dirette alla definizione di standard condivisi nella scelta della misura più appropriata in relazione alla situazione clinica e alla pericolosità sociale dei singoli interessati; sino eventualmente alla realizzazione di nuove REMS, laddove se ne evidenzi l'imprescindibilità per far fronte a una domanda che si rivelasse non ulteriormente riducibile.

L'istruttoria ha, peraltro, mostrato che le segnalate difficoltà sono concentrate soprattutto in talune Regioni, dove le liste d'attesa sono particolarmente numerose e i tempi di attesa medi anche sensibilmente superiori all'anno. Ciò determina una situazione di diseguale tutela dei diritti fondamentali - delle potenziali vittime di persone socialmente pericolose, e della salute di queste ultime - nel territorio nazionale, che reclama di essere eliminata con ogni strategia opportuna: compreso l'esercizio degli ordinari poteri sostitutivi da parte del Governo ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost, in caso di riscontrata inadempienza di quelle Regioni che fossero venute meno al proprio dovere costituzionale di tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali nei confronti dei destinatari dei provvedimenti di assegnazione alle REMS.

5.5.- Il giudice rimettente si duole, infine, dell'estromissione del Ministro della giustizia pressoché da ogni competenza in materia di esecuzione della misura di sicurezza in oggetto, in violazione - a suo avviso - dell'art. 110 Cost.

Dagli scarni dati normativi vigenti, e in particolare dalla disposizione censurata, non si evince in effetti alcuna specifica indicazione sulle competenze del Ministro della giustizia rispetto a strutture definite espressamente come «a esclusiva gestione sanitaria»; strutture che l'accordo tra Governo e autonomie territoriali stipulato in sede di Conferenza unificata il 26 febbraio 2015 ha poi affidato interamente al personale sanitario delle Regioni o delle Province autonome, al quale spetta la direzione della struttura e la gestione dei rapporti con l'autorità giudiziaria, comprensiva dei provvedimenti da questa emessi, come i permessi o le licenze (*supra*, punto 4.4.).

La relazione congiunta del Ministero della giustizia, del Ministero della salute e della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha, in proposito, ulteriormente chiarito che - secondo l'interpretazione della normativa vigente invalsa nella prassi - la competenza del DAP è essenzialmente limitata alla indicazione all'autorità giudiziaria che ne faccia richiesta della REMS territorialmente competente all'accoglienza dell'interessato, il cui effettivo ricovero è però subordinato alla dichiarazione di disponibilità di un posto letto da parte del responsabile della struttura (Ritenuto in fatto, punto 5.8.).

Una simile situazione, che risulterebbe coerente con una prospettiva che riconoscesse natura di mero trattamento sanitario all'assegnazione in REMS, non appare in linea con la caratterizzazione di tale assegnazione, univocamente desumibile dal quadro normativo vigente, come misura di sicurezza (*supra*, punto 5.1.). Una misura di sicurezza disposta dal giudice penale in seguito alla commissione di un reato da parte dell'interessato, sulla cui esecuzione è chiamato a sovrintendere il magistrato di sorveglianza, e che può essere sempre da lui revocata o modificata, rientra a pieno titolo - non meno di quanto avviene per la pena - tra i «servizi relativi alla giustizia», e in particolare della giustizia penale, sulla cui organizzazione e funzionamento il Ministro della giustizia esercita una competenza fondata direttamente sull'art. 110 Cost.

Dal momento che la misura in parola è fortemente caratterizzata in senso terapeutico, non contrasta invero con la Costituzione, ed anzi appare naturale, che il legislatore - nonché gli atti di normazione secondaria e gli accordi tra Stato e autonomie territoriali che ne hanno gradatamente precisato i contorni - ne abbia affidato la gestione ai sistemi sanitari regionali, anche allo scopo di assicurarne il necessario raccordo con i dipartimenti per la salute mentale territorialmente competenti; dipartimenti che sono chiamati a prendere in carico i pazienti non appena ne sia possibile la dimissione dalla REMS, e sono sollecitati ancor prima ad offrire alternative terapeutiche che, assicurando esse stesse un'adeguata tutela della collettività contro il pericolo di commissione di nuovi reati da parte dell'interessato, rendano non necessaria la sua assegnazione a una REMS. E tuttavia, non può ritenersi conforme all'art. 110 Cost. una disciplina che, come quella vigente, non attribuisca alcun ruolo in materia al Ministro della giustizia, lasciando così le singole autorità giudiziarie - magistrati di sorveglianza, ma anche giudici penali e pubblici ministeri durante la fase delle indagini preliminari e del processo - a interagire direttamente con le strutture amministrative delle singole REMS e i vari dipartimenti regionali per la salute mentale, ciascuno operante - per di più - con logiche differenti e sulla base di realtà organizzative tra loro assai eterogenee.

La già avvenuta attivazione o riattivazione, in epoca successiva all'ordinanza istruttoria di questa Corte, di vari meccanismi di coordinamento e tavoli tra i diversi attori istituzionali coinvolti, compreso lo stesso Ministero della giustizia (Ritenuto in fatto, punto 5.7.), rappresenta un segnale significativo e incoraggiante nella direzione di una maggiore sinergia tra tali attori, nello spirito di una loro leale collaborazione in vista dell'obiettivo di un migliore funzionamento del sistema delle REMS, e in definitiva di una tutela effettiva dei diritti fondamentali di tutte le persone coinvolte. Ma rimane l'esigenza, ai sensi dell'art. 110 Cost., di assicurare una esplicita base normativa allo stabile coinvolgimento del Ministero della giustizia nell'attività di coordinamento e monitoraggio del funzionamento delle REMS



esistenti e degli altri strumenti di tutela della salute mentale attivabili nel quadro della diversa misura di sicurezza della libertà vigilata, nonché nella programmazione del relativo fabbisogno finanziario, anche in vista dell'eventuale potenziamento quantitativo delle strutture esistenti o degli strumenti alternativi.

6.- Riconosciuta dunque l'effettiva sussistenza dei vulnera lamentati dal rimettente, e ferma restando l'inammissibilità per aberratio ictus delle questioni sollevate sugli artt. 206 e 222 cod. pen. (*supra*, punto 2.1.), questa Corte non può, tuttavia, che ritenere altresì inammissibili le questioni prospettate dal rimettente sull'art. 3-ter del d.l. n. 211 del 2011, come convertito, anche alla luce di quanto è emerso dall'istruttoria.

Quanto alla censura concernente l'estromissione del Ministro della giustizia da qualsiasi competenza significativa in materia di collocazione nelle REMS, in violazione dell'art. 110 Cost., proprio l'istruttoria compiuta ha mostrato come lo specifico problema lamentato dal giudice *a quo* - l'inesistenza di un meccanismo che consenta di collocare tempestivamente l'internando in una REMS - non sia affrontabile semplicemente mediante una pronuncia di questa Corte che restituisca al Ministro della giustizia una competenza nel processo di individuazione di una REMS disponibile e di successivo collocamento dell'interessato, anche al di fuori della Regione di residenza di quest'ultimo. I dati forniti congiuntamente dai Ministri della giustizia e della salute e dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome hanno mostrato che, allo stato, tutte le REMS esistenti nelle varie realtà territoriali sono occupate quasi al limite delle rispettive capacità regolamentari; sicché i posti disponibili sull'intero territorio nazionale sono ampiamente inferiori al numero delle persone che si trovano in lista d'attesa, comunque determinato. Il rimedio auspicato dal rimettente sarebbe, in questo caso, palesemente inidoneo a garantire il risultato pratico cui egli mira.

Una eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata per violazione delle riserve di legge poste dall'art. 25, terzo comma, e dall'art. 32 Cost. determinerebbe, d'altra parte, l'integrale caducazione del sistema delle REMS, che costituisce il risultato di un faticoso ma ineludibile processo di superamento dei vecchi OPG; e produrrebbe non solo un intollerabile vuoto di tutela di interessi costituzionalmente rilevanti, ma anche un risultato diametralmente opposto a quello auspicato dal rimettente, che mira invece a rendere più efficiente il sistema esistente, mediante il superamento delle difficoltà che impediscono la tempestiva collocazione degli interessati in una struttura idonea (sulla inammissibilità di questioni il cui accoglimento produrrebbe un risultato incongruo rispetto all'obiettivo perseguito, sentenze n. 21 del 2020, n. 239 del 2019 e n. 280 del 2016).

Le considerazioni sin qui svolte hanno, piuttosto, evidenziato l'urgente necessità di una complessiva riforma di sistema, che assicuri, assieme:

- un'adeguata base legislativa alla nuova misura di sicurezza, secondo i principi poc'anzi enunciati (*supra*, punto 5.3.);
- la realizzazione e il buon funzionamento, sull'intero territorio nazionale, di un numero di REMS sufficiente a far fronte ai reali fabbisogni, nel quadro di un complessivo e altrettanto urgente potenziamento delle strutture sul territorio in grado di garantire interventi alternativi adeguati rispetto alle necessità di cura e a quelle, altrettanto imprescindibili, di tutela della collettività (e dunque dei diritti fondamentali delle potenziali vittime dei fatti di reato che potrebbero essere commessi dai destinatari delle misure) (*supra*, punto 5.4.);
- forme di adeguato coinvolgimento del Ministro della giustizia nell'attività di coordinamento e monitoraggio del funzionamento delle REMS esistenti e degli altri strumenti di tutela della salute mentale attivabili nel quadro della diversa misura di sicurezza della libertà vigilata, nonché nella programmazione del relativo fabbisogno finanziario, anche in vista dell'eventuale potenziamento quantitativo delle strutture esistenti o degli strumenti alternativi (*supra*, punto 5.5.).

Nel dichiarare l'inammissibilità delle odierne questioni, questa Corte non può peraltro non sottolineare - come in altre analoghe occasioni (segnatamente, sentenza n. 279 del 2013; nonché recentemente, in diverso contesto, sentenza n. 32 del 2021) - che non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine ai gravi problemi individuati dalla presente pronuncia.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 206 e 222 del codice penale e dell'art. 3-ter del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211 (Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri), convertito, con modificazioni, nella legge 17 febbraio 2012, n. 9, come modificato



dall'art. 1, comma 1, lettera a), del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 30 maggio 2014, n. 81, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 25, 27, 32 e 110 della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Tivoli con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 27 gennaio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_220022

N. 23

Sentenza 25 novembre 2021 - 28 gennaio 2022

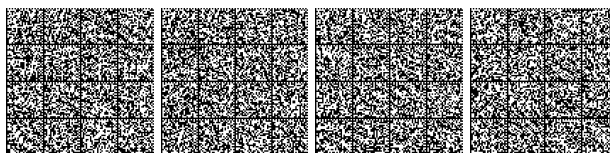
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Trento - Semplificazioni in materia di contratti pubblici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Procedura per l'affidamento di lavori pubblici e di servizi e forniture di importo superiore alla soglia europea - Affidamento di lavori, servizi e forniture - Offerta economicamente più vantaggiosa - Criteri di valutazione dell'offerta tecnica, della componente del prezzo e delle offerte anomale - Possibile ricorso, da parte delle amministrazioni aggiudicatrici, a criteri di valutazione di natura discrezionale - Aggiudicazione degli appalti di lavori con procedura negoziata, senza previa pubblicazione di bando di gara, con invito a partecipare di un numero di imprese compreso, a seconda dell'importo stimato, tra cinque e quindici - Criteri di valutazione dei motivi di esclusione e del possesso dei requisiti di selezione dell'aggiudicatario - Criteri di giudizio dell'offerta al ribasso - Criteri di aggiudicazione degli incarichi tecnici - Violazione dei limiti statuari in materia di contratti pubblici - Illegittimità costituzionale, anche parziale.

Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Trento - Semplificazioni in materia di contratti pubblici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Affidamento di lavori pubblici, di incarichi tecnico-professionali e di servizi e forniture di importo superiore alla soglia europea - Procedura negoziata - Selezione, ove sussistano, di almeno dieci operatori economici - Affidamento di lavori, servizi e forniture - Offerta economicamente più vantaggiosa - Modifica dei criteri di valutazione dell'offerta tecnica e delle offerte anomale - Violazione dei limiti statuari in materia di contratti pubblici, anche di derivazione comunitaria - Illegittimità costituzionale.

Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Trento - Semplificazioni in materia di contratti pubblici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Affidamento di servizi e forniture - Elementi di valutazione per le amministrazioni aggiudicatrici - Autorizzazione a utilizzare quelli dichiarati costituzionalmente illegittimi con la medesima pronuncia - Novella dei criteri di valutazione della componente del prezzo, identici a quelli dichiarati costituzionalmente illegittimi con la medesima pronuncia - Violazione dei limiti statuari in materia di contratti pubblici - Illegittimità costituzionale, anche parziale.

Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Trento - Semplificazioni in materia di contratti pubblici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Estensione agli appalti di lavori - Criteri di valutazione dell'offerta tecnica dichiarati costituzionalmente illegittimi con la medesima pronuncia - Affidamento di contratti pubblici di importo inferiore alle soglie europee - Criteri di aggiudicazione - Offerta economicamente più vantaggiosa o prezzo più basso - Violazione dei limiti statuari in materia di contratti pubblici - Illegittimità costituzionale parziale.



Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Semplificazioni in materia di contratti pubblici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Criteri premianti di aggiudicazione nell'ambito del subappalto a microimprese, piccole e medie imprese e imprese localizzate sul territorio provinciale - Soglie per l'affidamento diretto dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria e dei servizi ad essi connessi - Criteri per la procedura negoziata per appalti di lavori di importo pari o superiore a 2.000.000 euro e inferiore alla soglia europea - Misure di accelerazione delle procedure, che incidono sulla disciplina della cauzione provvisoria e sul momento di verifica dei requisiti di partecipazione - Possibile esecuzione in via d'urgenza per tutte le procedure di affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture - Pagamenti ed esecuzione del contratto - Anticipazione del prezzo - Proroga dei contratti di appalto e di concessione - Violazione dei limiti statutari in materia di contratti pubblici - Illegittimità costituzionale.

Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Semplificazioni in materia di contratti pubblici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Disciplina dell'efficacia temporale di disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime con la medesima pronuncia - Violazione dei limiti statutari in materia di contratti pubblici - Illegittimità costituzionale parziale.

Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Trento - Semplificazioni in materia di contratti pubblici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Possibile affidamento congiunto, per un periodo determinato di ventiquattro mesi, della progettazione e dell'esecuzione dei lavori - Criteri di aggiudicazione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva dello Stato nelle materie della concorrenza e dell'ordinamento civile nonché dei limiti statutari provinciali - Inammissibilità delle questioni.

Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Trento - Semplificazioni in materia di contratti pubblici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Modificazione dei criteri di aggiudicazione degli appalti di lavori con procedura negoziata - Criteri di aggiudicazione per l'affidamento diretto di lavori, servizi e forniture, compresi i servizi di ingegneria e architettura - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di concorrenza - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 23 marzo 2020, n. 2, artt. 2, commi 1, 3, 4, 7 e 8; 3; 4; 6; legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 aprile 2020, n. 3, artt. 13, comma 1, 14, 16, 17, 18, 19, 22 e 23; legge della Provincia autonoma di Trento 13 maggio 2020, n. 3, art. 52, commi 2, 3, 4, lettera c), 6, 7 e 8; 57, comma 1; legge della Provincia autonoma di Trento 30 novembre 2020, n. 13, artt. 1, comma 4, 2, comma 3, e 29.
- Costituzione, art. 41, 117, commi primo e secondo, lettere e) ed l); direttiva 2014/24/UE, art. 72, paragrafi 1 e 5; direttiva 2014/23/UE, artt. 43, paragrafi 1 e 5; 67, paragrafo 2; 69; direttiva 2014/25/UE, artt. 50, 82, paragrafo 2, e 84; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 3, 49, 56, 101, 102 e 106; decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, artt. 63 e 157; testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 4, 8 e 9.

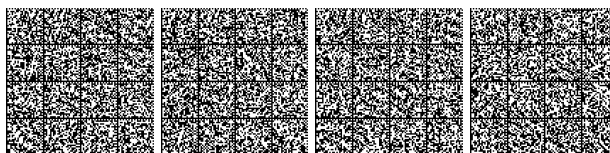
LA CORTE COSTITUZIONALE

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. 2, commi 1, 3, 4, 7 e 8, e degli artt. 3, 4 e 6 della legge della Provincia autonoma di Trento 23 marzo 2020, n. 2 (Misure urgenti di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e altre disposizioni); degli artt. 13, comma 1, 14, 16, 17, 18, 19, 22 e 23 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 aprile 2020, n. 3 (Variazioni al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per gli esercizi 2020, 2021 e 2022 e altre disposizioni); dell'art. 52, commi 2, 4, lettera c), 6, 7 e 8, e dell'art. 57, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 13 maggio 2020, n. 3 (Ulteriori misure di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e conseguente variazione al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020 - 2022); dell'art. 29 della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020 - 2022) e degli artt. 1, comma 4, e 2, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Trento 30 novembre 2020, n. 13, recante «Modificazioni della legge provinciale 23 marzo 2020, n. 2, e della legge provinciale 13 maggio 2020, n. 3, in materia di contratti pubblici, e modificazioni della legge provinciale 30 dicembre 2014, n. 14, in materia di imposta immobiliare semplice (IMIS)», promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 22-27 maggio 2020, il 12-18 giugno 2020, il 13-17 luglio 2020, il 5-8 ottobre 2020 e il 27 gennaio-1° febbraio 2021, rispettivamente depositati in cancelleria il 28 maggio 2020, il 19 giugno 2020, il 17 luglio 2020, il 13 ottobre 2020 e il 2 febbraio 2021, iscritti ai numeri 50, 54, 59 e 92 del registro ricorsi 2020 e al n. 6 del registro ricorsi 2021, e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 25, 31, 36 e 47, prima serie speciale, dell'anno 2020, e n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione della Provincia autonoma di Trento e della Provincia autonoma di Bolzano;

udita nell'udienza pubblica del 9 novembre 2021 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi gli avvocati dello Stato Alessandro Maddalo e Francesco Sclafani per il Presidente del Consiglio dei ministri, l'avvocata Sabrina Azzolini per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocata Renate Von Guggenberg per la Provincia autonoma di Bolzano, entrambe in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nelle camere di consiglio dell'11 e del 25 novembre 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, con il ricorso iscritto al n. 50 del reg. ric. 2020, questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni, di seguito indicate, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 marzo 2020, n. 2 (Misure urgenti di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e altre disposizioni).

Sono stati, in particolare, impugnati: i commi 1, 3, 4, 7 e 8 dell'art. 2, che disciplina l'affidamento di contratti pubblici di importo superiore alla soglia europea, per violazione dell'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), della Costituzione, in relazione agli artt. 63, 95, comma 6, 97, commi 2, 2-bis, 2-ter e 3, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici); l'art. 3, che regola la procedura di appalto dei lavori pubblici di importo inferiore alla soglia europea, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'art. 36 del d.lgs. n. 50 del 2016 (d'ora in avanti, cod. contratti pubblici); l'art. 4, che dispone meccanismi di semplificazione e di accelerazione delle procedure di affidamento, per violazione dell'art. 117, commi primo e secondo, lettere e) ed l), in relazione all'art. 80 cod. contratti pubblici; e, infine, l'art. 6, in materia di affidamento di incarichi tecnici di importo inferiore alla soglia europea, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione agli artt. 36 e 95 cod. contratti pubblici.

2.- Con successivi ricorsi, iscritti ai numeri 59 e 92 del registro ricorsi del 2020 e 6 del registro ricorsi del 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso - tra le altre - questioni di legittimità costituzionale di ulteriori disposizioni delle seguenti leggi modificative della citata legge prov. Trento n. 2 del 2020: rispettivamente, la legge della Provincia autonoma di Trento 13 maggio 2020, n. 3 (Ulteriori misure di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e conseguente variazione al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020 - 2022); la legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020 - 2022); la legge della Provincia autonoma di Trento



30 novembre 2020, n. 13, recante «Modificazioni della legge provinciale 23 marzo 2020, n. 2, e della legge provinciale 13 maggio 2020, n. 3, in materia di contratti pubblici, e modificazioni della legge provinciale 30 dicembre 2014, n. 14, in materia di imposta immobiliare semplice (IMIS)».

In particolare, con il ricorso n. 59 del 2020, l'Avvocatura generale ha impugnato i commi 2, 3, 4, lettera *c*), e 8 dell'art. 52 della legge prov. Trento n. 3 del 2020 - che hanno rispettivamente modificato i commi 1, 2, 3, lettera *a*), e 8 dell'art. 2 della legge prov. Trento n. 2 del 2020 - e i commi 6 e 7 del medesimo art. 52 - che hanno aggiunto i commi 5-*bis* e 6-*bis* al medesimo art. 2 -, per violazione degli artt. 4 e 8 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e dell'art. 117, commi primo e secondo, lettera *e*), Cost., in relazione agli artt. 32, 67, paragrafo 2, e 69 della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE; agli artt. 50, 82, paragrafo 2, e 84 della direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE; agli artt. 3, 49, 56, 101, 102 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130; nonché agli artt. 63, 95, comma 6, 97, commi 2, 2-*bis* e 2-*ter*, e 157 cod. contratti pubblici.

Con il medesimo ricorso n. 59 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha, altresì, promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 57, comma 1, della legge prov. Trento n. 3 del 2020, che ha introdotto nella legge prov. Trento n. 2 del 2020 l'art. 7-*bis*, volto a consentire l'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori, ponendo a base di gara il progetto preliminare o il progetto definitivo, per contrasto con gli artt. 4 e 8 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige e con l'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), Cost.

Di seguito, tramite il ricorso n. 92 del 2020, è stato impugnato l'art. 29 della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022), che ha modificato l'art. 3 della legge prov. Trento n. 2 del 2020, in quanto, incidendo sulla concorrenza, avrebbe violato i limiti alle competenze statutarie.

Infine, con il ricorso n. 6 del 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale delle seguenti disposizioni: art. 1, comma 4, della legge prov. Trento n. 13 del 2020, che ha modificato l'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, per violazione degli artt. 4, 8 e 9 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, in relazione all'art. 117, commi primo e secondo, lettera *e*), Cost., all'art. 67 della direttiva 2014/24/UE e all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici; art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 13 del 2020, che ha modificato l'art. 3, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, per violazione degli artt. 4, 8 e 9 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. e all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici.

3.- In tutti i giudizi si è costituita la Provincia autonoma di Trento, la quale ha chiesto che le questioni promosse siano dichiarate inammissibili o comunque non fondate.

4.- Nell'imminenza dell'udienza di discussione, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memoria per il solo ricorso n. 50 del 2020, mentre la Provincia autonoma di Trento ha depositato memorie per tutti i menzionati ricorsi (numeri 50, 59 e 92 del 2020 e n. 6 del 2021).

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha inoltre promosso, con il ricorso iscritto al n. 54 del registro ricorsi del 2020, questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni, di seguito indicate, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 aprile 2020, n. 3 (Variazioni al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per gli esercizi 2020, 2021 e 2022 e altre disposizioni), in relazione a molteplici parametri che paleserebbero una violazione dei limiti statutarie previsti dagli artt. 4, comma 1, e 8, comma 1, numero 17), dello statuto reg. Trentino-Alto Adige.

È stato, innanzitutto, impugnato l'art. 13, comma 1, rubricato «Disposizioni sui criteri premianti di aggiudicazione nell'ambito del subappalto a microimprese, piccole e medie imprese e imprese localizzate sul territorio provinciale», per contrasto con l'art. 117, commi primo e secondo, lettera *e*), Cost., in relazione agli artt. 3, 49, 101, 102 e 106 TFUE, all'art. 67 della direttiva 2014/24/UE e all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici.

Parimenti, si è dubitato della legittimità costituzionale dell'art. 14, relativo alle soglie per l'affidamento diretto dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria e dei servizi ad essi connessi, in quanto ritenuto confliggente con l'art. 117, commi primo e secondo, lettera *e*), Cost., in relazione agli artt. 3, 101, 102 e 106 TFUE e all'art. 157, comma 2, cod. contratti pubblici.

E, ancora, è stato impugnato l'art. 16, che disciplina la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando per appalti di lavori di importo pari o superiore a 2.000.000 di euro e inferiore alla soglia europea, per violazione dell'art. 117, commi primo e secondo, lettera *e*), Cost., in relazione agli artt. 3, 101, 102 e 106 TFUE e all'art. 36, comma 2, cod. contratti pubblici.



Sempre con il ricorso n. 54 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, il quale prevede misure di accelerazione delle procedure, che incidono sulla disciplina della cauzione provvisoria e sul momento di verifica dei requisiti di partecipazione, per violazione dell'art. 117, commi primo e secondo, lettere *e*) ed *l*), Cost., in relazione agli artt. 3, 101, 102 e 106 TFUE, nonché agli artt. 32, commi 7, 8 e 9, e 93 cod. contratti pubblici.

Alla luce dell'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), Cost., è stato poi ravvisato un contrasto dell'art. 18, che disciplina i pagamenti e l'esecuzione del contratto, in relazione all'art. 101, comma 3, cod. contratti pubblici, nonché dell'art. 19, che regola l'anticipazione del prezzo, in relazione all'art. 35, comma 18, cod. contratti pubblici.

Ancora, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dubitato della legittimità costituzionale dell'art. 22, che interviene sul regime di proroga dei contratti di appalto e di concessione, per contrasto con l'art. 117, commi primo e secondo, lettera *e*), in relazione agli artt. 3, 101, 102 e 106 TFUE, all'art. 72, paragrafi 1 e 5, della direttiva 2014/24/UE, all'art. 43, paragrafi 1 e 5, della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, nonché in relazione all'art. 106 cod. contratti pubblici.

Infine, è stato impugnato l'art. 23, che limita l'ambito temporale di applicazione di alcune norme della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020, previste «per far fronte all'emergenza sanitaria ed economica causata dal virus SARS-CoV-2», per violazione dell'art. 117, commi primo e secondo, lettere *e*) ed *l*), Cost.

6.- Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano, la quale ha chiesto che le questioni di legittimità promosse siano dichiarate inammissibili o comunque non fondate.

7.- Nella imminenza dell'udienza di discussione, l'Avvocatura generale dello Stato e la Provincia autonoma di Bolzano hanno depositato memorie.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, con il ricorso iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2020, questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni, di seguito indicate, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 marzo 2020, n. 2 (Misure urgenti di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e altre disposizioni).

Sono stati, in particolare, impugnati: i commi 1, 3, 4, 7 e 8 dell'art. 2 per violazione dell'art. 117, commi primo e secondo, lettera *e*), della Costituzione, in relazione agli artt. 63, 95, comma 6, e 97, commi 2, 2-bis, 2-ter e 3, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici); l'art. 3 per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in relazione all'art. 36 del d.lgs. n. 50 del 2016 (d'ora in avanti, cod. contratti pubblici); l'art. 4 per violazione dell'art. 117, commi primo e secondo, lettere *e*) ed *l*), in relazione all'art. 80 cod. contratti pubblici; e, infine, l'art. 6 per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in relazione agli artt. 36 e 95 cod. contratti pubblici.

2.- Con successivi ricorsi, iscritti ai numeri 59 e 92 del registro ricorsi del 2020 e al n. 6 del registro ricorsi del 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso - tra le altre - questioni di legittimità costituzionale di ulteriori disposizioni delle seguenti leggi modificative della citata legge prov. Trento n. 2 del 2020: la legge della Provincia autonoma di Trento 13 maggio 2020, n. 3 (Ulteriori misure di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e conseguente variazione al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020 - 2022); la legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020 - 2022); la legge della Provincia autonoma di Trento 30 novembre 2020, n. 13, recante «Modificazioni della legge provinciale 23 marzo 2020, n. 2, e della legge provinciale 13 maggio 2020, n. 3, in materia di contratti pubblici, e modificazioni della legge provinciale 30 dicembre 2014, n. 14, in materia di imposta immobiliare semplice (IMIS)».

In particolare, con il ricorso n. 59 del 2020, l'Avvocatura generale ha impugnato, tra gli altri, i commi 2, 3, 4, lettera *c*), e 8 dell'art. 52 della legge prov. Trento n. 3 del 2020 - che hanno rispettivamente modificato i commi 1, 2, 3, lettera *a*), e 8 dell'art. 2 della legge prov. Trento n. 2 del 2020 - e i commi 6 e 7 del medesimo art. 52 - che hanno aggiunto i commi 5-bis e 6-bis al medesimo art. 2 -, per violazione degli artt. 4 e 8 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in relazione dell'art. 117, commi primo e secondo, lettera *e*), Cost., agli artt. 32,



67, paragrafo 2, e 69 della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE; agli artt. 50, 82, paragrafo 2, e 84 della direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE; agli artt. 3, 49, 56, 101, 102 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130; nonché agli artt. 63, 95, comma 6, 97, commi 2, 2-bis e 2-ter, e 157 cod. contratti pubblici.

Il ricorrente ha impugnato, altresì, l'art. 57, comma 1, della legge prov. Trento n. 3 del 2020, che ha introdotto nella legge prov. Trento n. 2 del 2020 l'art. 7-bis, per contrasto con gli artt. 4 e 8 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige e con l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost.

Le ulteriori questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, relative ad altre disposizioni della medesima legge prov. Trento n. 3 del 2020, sono state decise con la sentenza n. 262 del 2021.

Di seguito, con il ricorso n. 92 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato - tra gli altri - l'art. 29 della legge prov. Trento n. 6 del 2020, che ha modificato l'art. 3 della legge prov. Trento n. 2 del 2020, per violazione dei limiti statutari, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Infine, con il ricorso n. 6 del 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale delle seguenti disposizioni: art. 1, comma 4, della legge prov. Trento n. 13 del 2020, che ha modificato l'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, per violazione degli artt. 4, 8 e 9 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, in relazione all'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost., all'art. 67 della direttiva 2014/24/UE e all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici; l'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 13 del 2020, che ha modificato l'art. 3, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, per violazione degli artt. 4, 8 e 9 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. e all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici.

3.- La Provincia autonoma di Trento si è costituita in tutti i giudizi e ha sollevato plurime eccezioni di inammissibilità.

3.1.- Con riferimento al ricorso n. 50 del 2020, ha eccepito la mancata indicazione del parametro statutario violato, a dispetto della competenza legislativa primaria spettante alla Provincia «in materia di lavori pubblici di interesse provinciale e in materia di ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto, ai sensi dell'art. 8, comma 1, numeri 1) e 17) dello statuto speciale di autonomia per il Trentino-Alto Adige, nonché ai sensi di quanto disposto dal decreto legislativo 7 settembre 2017, n. 162 (recante le norme di attuazione statutaria in materia di contratti pubblici)».

3.2.- La difesa provinciale ha, inoltre, eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate in riferimento ai parametri di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost., che individuano materie di competenza legislativa primaria dello Stato, posto che l'art. 117 Cost., in ragione di quanto disposto dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), si applicherebbe alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome solo nella parte in cui attribuisce forme di autonomia più ampie di quelle già riconosciute dagli statuti.

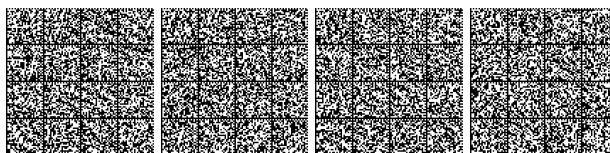
La citata eccezione viene sollevata non solo in relazione al ricorso n. 50 del 2020, ma anche ai successivi ricorsi n. 59 e n. 92 del 2020 e n. 6 del 2021, che pure invocano il parametro statutario. Proprio in virtù del richiamo allo statuto speciale, il riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost., sarebbe ingiustificato e contraddittorio, tanto più che «l'affermazione della violazione dei limiti della competenza statutaria è fatta derivare direttamente dal contrasto con il codice dei contratti pubblici» (la difesa provinciale cita il punto 1.2.1. del ricorso n. 6 del 2021).

3.3.- In tutti i giudizi la Provincia autonoma di Trento lamenta, inoltre, che l'Avvocatura generale non avrebbe comprovato, per le singole disposizioni del codice dei contratti pubblici richiamate quali parametri interposti, la natura di norme fondamentali di riforma economico-sociale, mentre tale carattere sarebbe stata evocato in modo generico e cumulativo.

3.4.- Infine, secondo la Provincia resistente, la difesa erariale non avrebbe indicato, per le varie censure mosse, in quali termini si sarebbe determinato un livello di tutela della concorrenza inferiore rispetto a quello garantito dalla legislazione statale.

4.- Tutte le eccezioni di inammissibilità sopra illustrate non sono fondate.

4.1.- Quanto alla prima eccezione, con cui si lamenta la mancata indicazione nel ricorso n. 50 del 2020 del parametro statutario violato, si deve rilevare che - secondo la giurisprudenza di questa Corte - nel caso in cui venga impugnata, in via principale, la legge di una Regione a statuto speciale o di una Provincia autonoma, la mancata indicazione delle competenze statutarie non inficia di per sé l'ammissibilità della questione, qualora «siano evocate disposizioni statali



espressione di competenze trasversali e configurabili, quindi, quali norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, che costituiscono un limite alla potestà legislativa primaria delle Regioni speciali (tra le tante, sentenze n. 16 del 2020, n. 166 e n. 153 del 2019, n. 201 del 2018 e n. 103 del 2017)» (sentenza n. 255 del 2020).

Nel caso di specie, le disposizioni del codice dei contratti pubblici che attengono alla concorrenza e all'ordinamento civile - materie di chiaro tenore trasversale (per la concorrenza, *ex multis*, sentenze n. 134 e n. 104 del 2021, e n. 56 del 2020; per l'ordinamento civile, *ex multis*, sentenza n. 287 del 2016) - sono ascritte, per costante giurisprudenza costituzionale, all'area delle norme fondamentali di riforma economico-sociale (*ex multis*, sentenze n. 166 del 2019, n. 263 del 2016, n. 36 del 2013, n. 74 del 2012, n. 328, n. 184 e n. 114 del 2011, n. 221 e n. 45 del 2010), che limitano anche la competenza primaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.

4.2.- Parimenti, non può accogliersi l'eccezione di inammissibilità sollevata in tutti i giudizi in relazione ai parametri dell'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), Cost.

Vero è che, ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, l'art. 117 Cost. non è applicabile alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome se non «per le parti in cui preved[e] forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite», e questo «sino all'adeguamento» degli statuti speciali al nuovo art. 117 Cost.

Con l'art. 10, infatti, la legge cost. n. 3 del 2001, in attesa di una revisione degli statuti speciali, ha perseguito «l'obiettivo di evitare che il rafforzamento del sistema delle autonomie delle Regioni ordinarie, attuato dalla riforma del Titolo V, potesse determinare un divario rispetto a quelle Regioni che godono di forme e condizioni particolari di autonomia» (sentenza n. 370 del 2006).

Tuttavia, l'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), Cost. non viene evocato, nei ricorsi in esame, per negare la competenza primaria della Provincia autonoma di Trento, riconosciuta dallo statuto reg. Trentino-Alto Adige all'art. 8, comma 1, numeri 1) e 17), bensì per orientare, quale paradigma ermeneutico, l'individuazione dei limiti che tale competenza è tenuta a rispettare. Nell'indicare materie trasversali, che incarnano istanze di disciplina uniforme a livello nazionale, l'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), Cost. contribuisce a selezionare, nell'ambito del codice dei contratti pubblici, corpo normativo dal contenuto riformatore di un rilevante settore della vita economico-sociale (sentenze n. 166 del 2019 e n. 263 del 2016), le norme fondamentali che si impongono quali limiti alla citata competenza legislativa primaria della Provincia autonoma.

In altri termini, se il codice dei contratti pubblici presenta, nel suo complesso, i tratti di una riforma economico-sociale, attuativa anche di «obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea» (sentenza n. 114 del 2011), la disciplina della concorrenza e quella dell'ordinamento civile segnalano, al suo interno, istanze fondamentali di uniformità che limitano la competenza primaria di Regioni a statuto speciale e di Province autonome.

Questa Corte ha, pertanto, individuato, quali norme fondamentali di riforma economico-sociale nell'ambito del codice dei contratti pubblici, quelle «che attengono, da un lato, alla scelta del contraente (alle procedure di affidamento) e, dall'altro [lato], al perfezionamento del vincolo negoziale e alla correlata sua esecuzione» (sentenza n. 45 del 2010, il cui percorso argomentativo è stato anche di recente ribadito da questa Corte: *ex multis*, sentenze n. 166 del 2019, n. 263 del 2016, n. 36 del 2013, n. 74 del 2012, n. 328, n. 184 e n. 114 del 2011 e n. 221 del 2010).

Il quadro sopra delineato non può ritenersi, d'altro canto, in alcun modo inciso dall'adozione del decreto legislativo 7 settembre 2017, n. 162 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol in materia di contratti pubblici), secondo cui, all'art. 1, comma 1, «le province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano con legge provinciale, nel rispetto della normativa dell'Unione europea e delle norme legislative fondamentali di riforma economico-sociale, ivi comprese quelle che stabiliscono i livelli minimi di regolazione richiesti dal diritto dell'Unione europea in materia di appalti e concessioni, le procedure di aggiudicazione e i contratti pubblici, compresa la fase della loro esecuzione, relativi a lavori, servizi e forniture ai sensi dell'articolo 8, comma 1, numeri 1) e 17) del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, attenendosi al predetto principio di cui all'articolo 32, comma 1, lettera *c*), della legge 24 dicembre 2012, n. 234».

Il citato decreto legislativo preserva, infatti, il riferimento al rispetto della normativa dell'Unione europea e delle norme legislative fondamentali di riforma economico-sociale.

Tale duplice richiamo deve essere, dunque, interpretato in linea di continuità con la giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale «le disposizioni del codice dei contratti pubblici [...] regolanti le procedure di gara sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza, e [...] le Regioni, anche ad autonomia speciale, non possono dettare una disciplina da esse difforme (tra le tante, sentenze n. 263 del 2016, n. 36 del 2013, n. 328 del 2011, n. 411 e n. 322 del 2008)» (sentenza n. 39 del 2020; negli stessi termini, le sentenze già richiamate in questo stesso paragrafo).

La concorrenza, che in generale rinviene nell'uniformità di disciplina «un valore in sé perché differenti normative regionali sono suscettibili di creare dislivelli di regolazione, produttivi di barriere territoriali» (sentenza n. 283 del 2009), a fortiori, non tollera regole differenziate a livello locale nelle procedure che danno accesso alla stipula dei contratti pubblici.



Si deve, inoltre, precisare che, se è vero che «la nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 della Costituzione “non può che riflettere quella operante in ambito comunitario” (sentenza n. 401 del 2007)» (sentenza n. 45 del 2010), tuttavia, tale coincidenza a livello concettuale non implica - come invece assume la difesa provinciale - che le istanze di uniformità della disciplina, che si impongono anche alle autonomie speciali, debbano limitarsi al rispetto dei livelli minimi di regolazione richiesti dal diritto dell'Unione europea. Lo statuto reg. Trentino-Alto Adige nonché il d.lgs. n. 162 del 2017, attuativo del medesimo, evocano, infatti, non soltanto il rispetto degli obblighi imposti dall'Unione europea, ma anche l'osservanza delle norme di riforma economico-sociale, tra le quali devono ascrivere quelle dettate dal codice dei contratti pubblici per le procedure di aggiudicazione, comprese «le disposizioni relative ai contratti sotto soglia (sentenze n. 263 del 2016, n. 184 del 2011, n. 283 e n. 160 del 2009, n. 401 del 2007), [...] senza che rilevi che la procedura sia aperta o negoziata (sentenza n. 322 del 2008)» (sentenza n. 39 del 2020 e, in senso conforme, sentenza n. 98 del 2020).

Quanto al parametro dell'ordinamento civile, il riferimento, contenuto nel d.lgs. n. 162 del 2017, attuativo dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, ai «contratti pubblici, compresa la fase della loro esecuzione, relativi a lavori, servizi e forniture», va di necessità coordinato con «l'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità di trattamento, nell'intero territorio nazionale, della disciplina dei momenti di conclusione ed esecuzione dei contratti» (sentenza n. 43 del 2011). Con riferimento a tali fasi, questa Corte «ha avuto modo di rilevare come l'amministrazione si ponga in una posizione di tendenziale parità con la controparte ed agisca non nell'esercizio di poteri amministrativi, bensì nell'esercizio della propria autonomia negoziale (sentenza n. 401 del 2007)» (sentenza n. 45 del 2010). Resta, dunque, senza dubbio, confermato il limite imposto alla competenza primaria della Provincia autonoma di Trento, costituito dal rispetto delle norme di riforma economico-sociale, contemplate dal codice dei contratti pubblici in materia di conclusione e di esecuzione dei contratti.

4.3.- Le precedenti considerazioni, nel chiarire il senso del riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost., dimostrano come siano proprio la concorrenza e l'ordinamento civile a illuminare la natura di parametro interposto delle norme del d.lgs. n. 50 del 2016 relative alle procedure di aggiudicazione nonché alla conclusione e all'esecuzione dei contratti pubblici. Tali disposizioni, pertanto, anche alla luce della consolidata giurisprudenza di questa Corte, «riemp[ono] di contenuto i limiti statuari alla potestà legislativa regionale in materia di lavori pubblici» (sentenza n. 166 del 2019, che richiama sul punto le sentenze n. 263 del 2016 e n. 187 del 2013).

Non è, pertanto, fondata neppure l'eccezione che contesta il carattere generico delle censure riferite alle disposizioni del codice dei contratti pubblici, poiché, al contrario, il paradigma della concorrenza e quello dell'ordinamento civile consentono di perimetrare le norme di riforma economico-sociale che limitano la competenza primaria della Provincia autonoma.

4.4.- Da ultimo, non è parimenti fondata l'eccezione secondo la quale il ricorrente non avrebbe dimostrato che le singole norme impugnate abbiano determinato un livello di tutela della concorrenza inferiore rispetto a quello garantito dalla legislazione statale.

In disparte la sua natura di eccezione attinente al merito e non al rito, si deve in ogni caso ritenere che la previsione di regimi differenziati per le procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici generi, di per sé, effetti distorsivi della concorrenza. Garantire l'uniformità di tale disciplina è un obiettivo delle norme statali, che tutelano e promuovono la concorrenza.

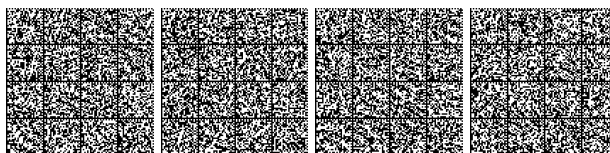
Nella regolamentazione delle procedure di aggiudicazione non sussistono, pertanto, le condizioni che consentono a norme regionali o provinciali, riconducibili a competenze primarie, di produrre “effetti proconcorrenziali”. Le conseguenze di una diversificazione a livello territoriale, in questo ambito, sono tali da evidenziare un «contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza” ([...] sentenza n. 160 del 2009, che riprende, testualmente, le affermazioni della sentenza n. 431 del 2007)» (sentenza n. 45 del 2010).

5.- Infine, prima di passare all'esame del merito, occorre precisare che la Provincia autonoma di Trento ha eccepito, nelle sue memorie di costituzione, che le norme impugnate sono state oggetto di modifica e che il carattere satisfattivo di queste ultime dovrebbe determinare la cessazione della materia del contendere.

Tuttavia, anche a prescindere dalla valutazione sull'effettiva natura satisfattiva delle modifiche apportate, manca, a ben vedere, la prova dell'altro requisito necessario perché possa pronunciarsi la cessazione della materia del contendere, ovvero la dimostrazione che la norma non abbia trovato medio tempore applicazione (*ex multis*, sentenze n. 125 e n. 7 del 2021; n. 200, n. 70 e n. 25 del 2020).

Al contrario, il contenuto di tali norme, che disciplinano gare su tutto il territorio provinciale, consente di presumere la loro applicazione.

6.- Venendo ora al merito, le numerose questioni promosse verranno analizzate partendo dalle singole censure, mosse dal ricorso n. 50 del 2020 alla legge prov. Trento n. 2 del 2020, per poi valutare, rispetto a ciascuna disposizione impugnata, le modifiche apportate dalle successive leggi provinciali, oggetto, a loro volta, di ulteriori impugnazioni con i susseguenti ricorsi.



7.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, innanzitutto, questione di legittimità costituzionale dei commi 1, 3, 4, 7 e 8 dell'art. 2 della legge prov. Trento n. 2 del 2020, deducendo la violazione dell'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost.

8.- L'art. 2, comma 1, della legge prov. Trento n. 2 del 2020 stabilisce che «[i]n considerazione di quanto previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 marzo 2020 (Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale) e dalle altre ordinanze statali e provinciali che hanno introdotto misure di limitazione degli spostamenti sul territorio nazionale per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica in atto, e per tutta la durata di queste limitazioni, le amministrazioni aggiudicatrici procedono all'affidamento di lavori pubblici di importo superiore alla soglia europea mediante la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara prevista dall'articolo 33 della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26 (legge provinciale sui lavori pubblici 1993), e all'affidamento di servizi e forniture di importo superiore alla soglia europea mediante la procedura negoziata prevista dall'articolo 63 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici); con regolamento sono definiti i criteri e le modalità per l'applicazione di questo comma anche in deroga alla normativa vigente in materia di contratti pubblici».

8.1.- Secondo il ricorrente, l'art. 2, comma 1, violerebbe l'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost., ponendosi in contrasto con «il principio eurolunitario della concorrenza» (vengono citate le sentenze di questa Corte n. 166 del 2019 e n. 160 del 2009) e con l'art. 63 cod. contratti pubblici. In particolare, la disposizione impugnata non rispetterebbe le condizioni dettate dall'art. 63, comma 2, lettera c), il quale consente all'amministrazione aggiudicatrice di ricorrere, «nella misura strettamente necessaria», alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara soltanto qualora, «per ragioni di estrema urgenza derivanti da eventi imprevedibili», non imputabili alla stessa amministrazione, «i termini per le procedure aperte o per le procedure ristrette o per le procedure competitive con negoziazione non possono essere rispettati».

8.2.- Nell'atto di costituzione in giudizio, la resistente ha eccepito la non fondatezza delle richiamate censure, perché «il legislatore provinciale non [sarebbe] tenuto a replicare in una propria norma la legge dello Stato» e «il carattere derogatorio e transeunte della disposizione si giustific[herebbe] in ragione della straordinarietà del contesto». Si tratterebbe, infatti, di una disposizione destinata a trovare applicazione in un arco ben delimitato di tempo, coincidente con i periodi in cui sono state in vigore misure di limitazione degli spostamenti, adottate, in virtù dello stato di emergenza dichiarato con delibera del Consiglio dei ministri in data 31 gennaio 2020, con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri dell'8 marzo 2020, del 9 marzo 2020 e del 22 marzo 2020 - che avrebbero poi trovato conferma nel decreto legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19) - nonché con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri del 1° aprile 2020 e del 10 aprile 2020. Alla luce di tale quadro normativo, l'art. 2 della legge provinciale impugnata avrebbe trovato applicazione «limitatamente al periodo tra il 10 marzo ed il 3 maggio».

Ciò premesso, la difesa provinciale ha ricondotto la disciplina di cui all'art. 2 della legge prov. Trento n. 2 del 2020 alla materia dei «lavori pubblici di interesse provinciale», attribuita alla competenza legislativa primaria della Provincia dall'art. 8, comma 1, numeri 1) e 17), dello statuto reg. Trentino-Alto Adige e dall'art. 1 del d.lgs. n. 162 del 2017.

Sul presupposto di tale competenza primaria, la resistente ha sostenuto la conformità della norma impugnata rispetto a quanto sancito dall'art. 32, comma 2, lettera c), della direttiva 2014/24/UE, che consente il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, «quando, per ragioni di estrema urgenza derivanti da eventi imprevedibili all'amministrazione aggiudicatrice, i termini» per le varie procedure non possono essere rispettati. L'art. 2, comma 1, della legge prov. Trento n. 2 del 2020 sarebbe, inoltre, «in linea con quanto stabilito dall'articolo 33 della legge provinciale n. 26 del 1993 e dall'articolo 54 del relativo Regolamento attuativo nonché dall'articolo 63 del d.lgs. n. 50/2016». Ciò emergerebbe dall'art. 1, comma 1, del decreto del Presidente della Provincia 27 aprile 2020 n. 4-17/Leg. (Regolamento concernente criteri e modalità applicativi della legge provinciale n. 2 del 23 marzo 2020 per l'affidamento di contratti pubblici in emergenza COVID-19), come modificato dal successivo decreto del Presidente della Provincia 11 giugno 2020 n. 6-19/Leg. La disposizione da ultimo citata, infatti, stabilirebbe che le amministrazioni aggiudicatrici possono selezionare, per l'affidamento di lavori sopra soglia mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, da dieci a venti operatori economici «nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza, rotazione» e tenendo conto di altri elementi che comunque non pregiudicherebbero «il corretto esplicarsi delle dinamiche concorrenziali».

Da ultimo, la resistente ha evidenziato come la disposizione in questione investirebbe anche le materie - di competenza legislativa provinciale primaria - dell'ordinamento degli uffici provinciali e del personale addetto, nonché dell'artigianato, del commercio e dell'incremento della produzione industriale, di cui, rispettivamente, all'art. 8, numeri 1) e 9), e all'art. 9, numeri 3) e 8), dello statuto speciale.



8.3.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge prov. Trento n. 2 del 2020 è fondata per violazione dei limiti statutari, in relazione all'art. 63 cod. contratti pubblici, con assorbimento di ogni altro profilo.

8.3.1.- L'art. 2, comma 1, della legge prov. Trento n. 2 del 2020 introduce misure di semplificazione nelle procedure di aggiudicazione degli appalti di valore superiore alla soglia europea, temporalmente circoscritte, nella loro vigenza, alla durata delle limitazioni degli spostamenti sul territorio nazionale, per la prevenzione e per la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

La norma prevede, in particolare, che i lavori pubblici di importo superiore alla soglia europea siano affidati «mediante la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara prevista dall'articolo 33 della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26 (legge provinciale sui lavori pubblici 1993)» e che i servizi e le forniture di importo superiore alla soglia europea vengano affidati «mediante la procedura negoziata prevista dall'articolo 63 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici)». Infine, la disposizione precisa che, con regolamento da adottarsi, saranno definiti «i criteri e le modalità per l'applicazione [della citata previsione] anche in deroga alla normativa vigente in materia di contratti pubblici».

8.3.2.- L'art. 2, comma 1, è riconducibile all'ambito materiale delle procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici, di sicura attinenza alla materia della tutela della concorrenza (sentenze n. 98 del 2020 e n. 28 del 2013).

In particolare, la disposizione provinciale impugnata applica agli appalti sia di lavori sia di servizi e forniture di importo superiore alla soglia europea la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, regolata, in termini generali, a livello statale, dall'art. 63 cod. contratti pubblici e, a livello provinciale, dall'art. 33 della legge prov. Trento n. 26 del 1993.

Si tratta di una «peculiare figura» (sentenza n. 168 del 2020) di aggiudicazione, fortemente limitativa della concorrenza, il ricorso alla quale richiede «rigorosi presupposti», che devono inserirsi «in un ambito di disciplina unitario finalizzato ad assicurare un sistema di tutele uniforme sull'intero territorio nazionale, che consenta la deroga ai normali metodi di gara soltanto in presenza delle condizioni puntualmente individuate dal legislatore statale» (sentenza n. 160 del 2009).

Non può, dunque, dubitarsi che sia inibito al legislatore provinciale derogare all'uniforme disciplina dettata in materia da norme di riforma economico-sociale, quali quelle dettate dal codice dei contratti pubblici, senza che possa in alcun modo rilevare la peculiare contingenza della crisi economica determinata dal COVID-19. La precarietà del contesto di emergenza non ha, infatti, ampliato le competenze provinciali, semmai, in una materia come quella dei contratti pubblici, ha acuito le esigenze di uniformità della disciplina e di certezza del diritto.

8.3.3.- Ebbene, la disposizione provinciale impugnata presenta un contenuto palesemente divergente rispetto a quanto stabilito a livello nazionale.

Il codice dei contratti pubblici autorizza il ricorso al metodo di gara in esame nelle specifiche circostanze, indicate dall'art. 63, commi 2, 3, 4 e 5. In particolare, la censura si focalizza sui presupposti previsti dal comma 2, lettera c), in base al quale «la procedura negoziata senza previa pubblicazione può essere utilizzata: [...] nella misura strettamente necessaria quando, per ragioni di estrema urgenza derivante da eventi imprevedibili dall'amministrazione aggiudicatrice, i termini per le procedure aperte o per le procedure ristrette o per le procedure competitive con negoziazione non possono essere rispettati».

8.3.3.1.- Or dunque, là dove la previsione statale delinea una facoltà per le amministrazioni aggiudicatrici di avvalersi di tale procedura meno competitiva, la norma provinciale in esame contempla, viceversa, un automatismo, in quanto stabilisce che «le amministrazioni aggiudicatrici procedono all'affidamento [...] mediante la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara». La disposizione provinciale opera, dunque, una cristallizzazione ex ante della valutazione che, viceversa, il codice dei contratti pubblici rimette alla discrezionalità dell'amministrazione, chiamata a operare tale scelta «nella misura strettamente necessaria» e sulla base dell'accertamento in concreto delle ragioni «di estrema urgenza derivanti da eventi imprevedibili». Ne deriva, di riflesso, una generalizzazione e un sicuro ampliamento dell'ambito di applicazione della procedura meno concorrenziale.

8.3.3.2.- Inoltre, la difformità dalla normativa statale è accentuata dalla previsione secondo cui il regolamento provinciale, chiamato a predisporre modalità e criteri di applicazione della disposizione impugnata, è legittimato espressamente a derogare alla normativa vigente (compresa quella statale) in materia di contratti pubblici.

8.3.4.- Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge prov. Trento n. 2 del 2020.

9.- La citata disposizione è stata, successivamente, oggetto di modifica ad opera dell'art. 52, comma 2, della legge prov. Trento n. 3 del 2020.



A seguito di tale intervento, la norma impugnata dispone che, «[p]er tutta la durata dello stato di emergenza sul territorio nazionale dichiarato in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, e comunque fino al termine dell'ulteriore proroga della durata dello stato di emergenza, le amministrazioni aggiudicatrici procedono all'affidamento di lavori pubblici, all'affidamento di incarichi tecnico-professionali e all'affidamento di servizi e forniture di importo pari o superiore alla soglia europea mediante la procedura negoziata prevista dall'articolo 63 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici); negli affidamenti di lavori pubblici il responsabile del procedimento seleziona almeno dieci operatori economici, se sussistono in tale numero soggetti idonei. Con regolamento sono definiti i criteri e le modalità per l'applicazione di questo comma».

9.1.- Con il ricorso n. 59 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche tale disposizione per contrasto con i limiti statutari, in relazione all'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost., all'art. 32 della direttiva 2014/24/UE, all'art. 50 della direttiva 2014/25/UE e agli artt. 63 e 157 cod. contratti pubblici.

L'Avvocatura generale dello Stato ha rilevato che, mentre le citate norme interposte consentirebbero alle amministrazioni aggiudicatrici di avvalersi della procedura negoziata senza pubblicazione del bando unicamente in presenza delle condizioni dalle stesse indicate, la disposizione provinciale permetterebbe un ricorso a tale procedura «generalizzato per gli affidamenti sopra-soglia di lavori, servizi e forniture, prescindendo [...] dalla sussistenza delle condizioni richieste dalle norme europee e da quella nazionale di recepimento e indipendentemente da esse».

Il contrasto con la normativa europea emergerebbe anche alla luce della Comunicazione 2020/C/108-1101 della Commissione europea adottata il 1° aprile 2020, in cui è stata ribadita l'eccezionalità della procedura negoziata senza bando, che deve essere oggetto di una relazione che ne giustifichi la scelta e a cui le amministrazioni possono ricorrere «solo se un'impresa è in grado di fornire i risultati richiesti nel rispetto dei vincoli tecnici e temporanei imposti dall'estrema urgenza».

Il ricorrente ha osservato, infine, che la disposizione provinciale, nella parte in cui si riferisce all'affidamento degli incarichi tecnico-professionali, si porrebbe in contrasto anche con l'art. 157, comma 2, cod. contratti pubblici, altra norma di riforma economico-sociale.

9.2.- Nell'atto di costituzione in giudizio, la Provincia autonoma di Trento ha eccepito, oltre alle già esaminate ragioni di inammissibilità, la non fondatezza del ricorso per gli stessi motivi già dedotti nella memoria avverso il ricorso n. 50 del 2020.

Ad ulteriore precisazione, ha rilevato, in generale, che anche il legislatore statale avrebbe adottato norme analoghe a quella provinciale, come si desumerebbe dall'art. 2, comma 3, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, alla luce del quale la gravità della crisi economica costituirebbe «ragione di estrema urgenza, a fronte della quale "non possono essere rispettati" i termini di svolgimento delle procedure ordinarie» e sarebbe, pertanto, giustificato il ricorso alla procedura negoziata di cui all'art. 63 cod. contratti pubblici. Il citato art. 2, comma 3, stabilirebbe inoltre per i «lavori pubblici rispetto ai quali l'inefficacia delle procedure di appalto risulta assumere rilevanza di maggiore gravità [...] una facoltà indeterminata di operare in deroga a qualsiasi disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il codice antimafia, i vincoli inderogabili delle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE e i principi dettati dagli articoli 30, 34 e 42 del Codice dei contratti pubblici».

9.2.1.- Con specifico riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., la Provincia resistente ha eccepito, inoltre, che limitazioni alla libertà di circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali, nonché al diritto di stabilimento sarebbero ammesse anche dagli artt. 45, comma 3, e 52 TFUE.

9.2.2.- Per quanto, invece, concerne la dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., la resistente ha sostenuto che le norme dettate a tutela della concorrenza si imporrebbero al legislatore provinciale soltanto nella misura in cui siano riconducibili al rispetto degli obblighi internazionali (si cita la sentenza n. 45 del 2010). In tal senso deporrebbe - sempre secondo la difesa provinciale - anche l'art. 1 del d.lgs. n. 162 del 2017, dal quale si evincerebbe che la potestà legislativa provinciale in materia di «procedure di aggiudicazione e [di] contratti pubblici, compresa la fase della loro esecuzione, relativi a lavori, servizi e forniture» non incontrerebbe «il limite della riserva allo Stato della materia "tutela della concorrenza"».

In ogni caso, la resistente ha contestato la possibilità di confrontare l'art. 63 cod. contratti pubblici e la disposizione provinciale impugnata, poiché il primo disciplinerebbe il regime ordinario, mentre la seconda atterrebbe a un contesto emergenziale.

9.3.- Anche la questione promossa nei confronti dell'art. 52, comma 2, della legge prov. Trento n. 3 del 2020, per violazione dei limiti statutari in relazione agli artt. 63 e 157, comma 1, cod. contratti pubblici, è fondata, con assorbimento di ogni altro profilo.



9.3.1.- In via preliminare, occorre ribadire - come già sopra evidenziato al punto 4.2. - che anche le norme di riforma economico-sociale, di cui al codice dei contratti pubblici, desumibili dalle esigenze poste dalla concorrenza, si impongono quali limiti alla competenza primaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome. Il presunto carattere vincolante dei soli obblighi prescritti dal diritto dell'Unione europea non può essere, infatti, dedotto né dalla sentenza n. 45 del 2010, né dallo stesso d.lgs. n. 162 del 2017. La prima si limita a rilevare l'identità concettuale della nozione di concorrenza, di cui dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., rispetto a quella accolta dal diritto dell'Unione europea. Il decreto legislativo, dal suo canto, richiama espressamente il necessario rispetto «delle norme legislative fondamentali di riforma economico-sociale, ivi comprese», ma non certo in via esclusiva, «quelle che stabiliscono i livelli minimi di regolazione richiesti dal diritto dell'Unione europea in materia di appalti e concessioni».

Sempre in termini generali, deve poi riaffermarsi che la crisi economica determinata dalla emergenza pandemica non può in alcun modo mutare il giudizio relativo ai limiti imposti alla competenza provinciale.

9.3.2.- Tanto premesso, occorre rilevare che l'art. 52, comma 2, della legge prov. Trento n. 3 del 2020 ha ampliato sia l'efficacia temporale della norma, estesa a tutta la durata dello stato di emergenza, sia l'ambito oggettivo della sua applicazione, riferito anche agli affidamenti di incarichi tecnico-professionali di importo pari o superiore alla soglia europea, nonché agli affidamenti di servizi e forniture di importo pari alla citata soglia. Ciò determina un inasprimento del contrasto con l'art. 63 cod. contratti pubblici, cui si aggiunge la violazione dell'art. 157, comma 1, cod. contratti pubblici, che regola a livello statale l'affidamento di incarichi tecnico-professionali, con conseguente violazione dei limiti statuari rappresentati dalle norme di riforma economico-sociale cui sono ascrivibili le citate norme codicistiche.

In particolare, l'art. 157, comma 1, cod. contratti pubblici prevede che tali incarichi siano «affidati secondo le modalità di cui alla Parte II, Titolo I, II, III e IV del presente codice», e dunque al più alle stesse condizioni di cui all'art. 63 cod. contratti pubblici; inoltre «l'affidamento diretto della direzione dei lavori e coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione al progettista è consentito soltanto per particolari e motivate ragioni e ove espressamente previsto dal bando di gara della progettazione». Viceversa, la norma impugnata prevede in via generalizzata la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando.

9.3.3.- Quanto all'affidamento di lavori pubblici, non vale a sanare il conflitto con la citata disposizione statale la modifica, contenuta nella norma impugnata, secondo la quale il responsabile unico del procedimento (RUP) deve comunque individuare almeno dieci operatori economici, «se sussistono in tale numero soggetti idonei».

La disposizione provinciale, infatti, presenta un contenuto pur sempre difforme rispetto alla norma interposta di cui all'art. 63 cod. contratti pubblici. Resta, in particolare, l'automatismo con cui viene contemplata la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, il che inibisce all'amministrazione aggiudicatrice di verificare in concreto la sussistenza dei presupposti, di cui al comma 2, lettera c) dell'art. 63 cod. contratti pubblici, e di decidere se avvalersi di tale procedura.

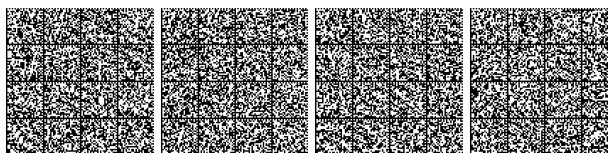
9.3.4.- Parimenti non risolve il contrasto con l'art. 63 cod. contratti pubblici l'eliminazione dell'inciso secondo cui il regolamento provinciale di attuazione poteva dettare una disciplina «anche in deroga alla normativa vigente in materia di contratti pubblici». La disposizione impugnata continua, infatti, a contemplare un regolamento che detta «i criteri e le modalità» di una procedura divergente rispetto a quella disegnata dalle norme statali di riforma economico-sociale e, dunque, riflette l'illegittimità costituzionale della prima parte dell'art. 2, comma 1, come modificato dalla legge prov. Trento n. 3 del 2020.

9.4.- Da ultimo, non rileva quanto obietta la Provincia autonoma in merito alla circostanza che anche il legislatore statale avrebbe introdotto, con l'art. 2 del d.l. n. 76 del 2020, rilevanti deroghe alle norme fondamentali di riforma economico-sociale sull'aggiudicazione dei contratti sopra soglia.

Premesso che spetta solo allo Stato modificare (o derogare a) norme fondamentali di riforma economico-sociale, deve osservarsi quanto segue.

Da un lato, la modifica legislativa di tale parametro statale non può sanare retroattivamente il contrasto con una disposizione provinciale, né far venire meno l'interesse alla questione di legittimità costituzionale, se vi è stato un lasso di tempo in cui la norma impugnata ha trovato applicazione in contrasto con principi statali vigenti in quel periodo. «[L']illegittimità costituzionale non può essere sanata per il periodo precedente a[l'] intervent[o]» della nuova disciplina statale (sentenza n. 262 del 2021).

Da un altro lato, non può comunque tacersi che la disposizione provinciale continua a mostrare profili di frizione anche rispetto all'art. 2, comma 3, del d.l. n. 76 del 2020. La norma statale stabilisce, infatti, che, «per l'affidamento delle attività di esecuzione di lavori, servizi e forniture, nonché dei servizi di ingegneria e architettura, inclusa l'attività di progettazione, di opere di importo pari o superiore alle soglie di cui all'articolo 35 del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50, la procedura negoziata di cui all'articolo 63 del decreto legislativo n. 50 del 2016, per i settori ordinari, e di cui all'articolo 125, per i settori speciali, può» - e non deve, come invece impone la disposizione provinciale impugnata



- «essere utilizzata, previa pubblicazione dell'avviso di indizione della gara o di altro atto equivalente, nel rispetto di un criterio di rotazione, nella misura strettamente necessaria quando, per ragioni di estrema urgenza derivanti dagli effetti negativi della crisi causata dalla pandemia da COVID-19 o dal periodo di sospensione delle attività determinato dalle misure di contenimento adottate per fronteggiare la crisi, i termini, anche abbreviati, previsti dalle procedure ordinarie non possono essere rispettati».

9.5.- Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 52, comma 2, della legge prov. Trento n. 3 del 2020.

10.- Con il ricorso n. 50 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost., in relazione all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici.

La disposizione provinciale prevede che: «[f]ermo restando quanto previsto dall'articolo 16, comma 4, della legge provinciale 9 marzo 2016, n. 2 (legge provinciale di recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici 2016), i lavori, nonché i servizi e le forniture, per quanto compatibili, sono aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e l'offerta tecnica è valutata sulla base dei seguenti elementi da tradurre in criteri di natura quantitativa o tabellare: a) l'impegno da parte del concorrente di affidare in subappalto l'esecuzione di parte della prestazione a microimprese, piccole e medie imprese locali, specificando per ogni subcontratto le prestazioni affidate e i nominativi dei singoli subappaltatori; resta fermo il divieto di frazionare fra più operatori economici il subappalto di una medesima lavorazione o prestazione omogenea, come individuata nel progetto messo in gara, anche tramite lo strumento delle WBS-work breakdown structure; b) l'impegno da parte del concorrente ad acquisire le forniture necessarie per l'esecuzione della prestazione da microimprese, piccole e medie imprese locali, specificando i nominativi dei singoli fornitori; c) per le prestazioni affidate in subappalto, l'impegno del concorrente a praticare il minor ribasso rispetto all'elenco prezzi posto a base di gara, al fine di assicurare la qualità nell'esecuzione del contratto».

10.1.- Il ricorrente ha impugnato tale comma nella parte in cui stabilisce che, nell'aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, l'offerta tecnica debba essere valutata sulla base dei citati elementi «da tradurre in criteri di natura quantitativa o tabellare», poiché detti elementi non collimerebbero con i requisiti di oggettività attinenti agli «aspetti qualitativi, ambientali o sociali», richiesti dall'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici.

In riferimento poi a quanto previsto dalla lettera a) del citato comma 3, viene evocata la sentenza di questa Corte n. 440 del 2006, con la quale si è sottolineato il divieto di discriminare le imprese sulla base di un elemento di localizzazione territoriale.

10.2.- Con l'atto di costituzione in giudizio, la Provincia autonoma di Trento ha eccepito, oltre alle cause di inammissibilità già esaminate, la non fondatezza della questione.

La disposizione provinciale affiderebbe all'amministrazione la traduzione «in criteri di natura quantitativa o tabellare» degli elementi di valutazione da essa indicati e rimetterebbe ad un successivo regolamento di attuazione «il compito di declinare le modalità di questa conversione». I criteri quantitativi fissati dal comma 3 sarebbero in ogni caso «elementi di valutazione dell'offerta che non richiedono un giudizio di apprezzamento discrezionale di una qualità, bensì il mero accertamento di una quantità» e, pur perseguendo «un obiettivo sociale, ossia il sostegno alle micro, piccole e medie imprese», assicurerebbero «l'oggettività della valutazione».

Si tratterebbe, peraltro, di una previsione coerente con quanto stabilito sia dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 162 del 2017, che consente al legislatore provinciale di agevolare la partecipazione agli appalti pubblici delle piccole e medie imprese, sia dall'art. 95, comma 13, cod. contratti pubblici, che permette alle amministrazioni aggiudicatrici di indicare, nei bandi, negli avvisi o negli inviti, criteri premiali da applicare alla valutazione dell'offerta anche per agevolare la partecipazione delle micro, piccole e medie imprese.

10.3.- La questione di legittimità costituzionale, focalizzata sugli elementi di valutazione dell'offerta tecnica, da tradurre in criteri di natura quantitativa o tabellare, di cui all'art. 2, comma 3, lettere a), b) e c), della legge prov. Trento n. 2 del 2020, è fondata per superamento dei limiti statutari, in relazione all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici. Sono assorbite le ulteriori censure.

La disposizione provinciale presenta, in particolare, un contenuto difforme rispetto a quanto stabilito dalla citata norma statale di riforma economico-sociale. Secondo l'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici, i criteri di aggiudicazione dell'offerta, da stabilirsi nei documenti di gara, devono essere «pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto». Inoltre, l'offerta economicamente più vantaggiosa deve essere valutata sulla base di criteri oggettivi, «quali gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto».



L'art. 95, comma 6, descrive, dunque, una stretta connessione tra l'oggettività dei criteri di aggiudicazione e la loro pertinenza all'oggetto, alla natura e alle caratteristiche del contratto. Del resto, gli stessi aspetti qualitativi, ambientali e sociali devono essere connessi all'oggetto del contratto.

10.3.1.- Ciò premesso, la fondatezza della questione discende da molteplici considerazioni.

In primo luogo, l'art. 2, comma 3, dispone testualmente, che «l'offerta tecnica è valutata sulla base dei seguenti elementi da tradurre in criteri di natura quantitativa o tabellare» e, dunque, non prevede, come la norma statale, la loro necessaria riproduzione nei documenti di gara, né lascia alla stazione appaltante la possibilità di non valutarli, in quanto non attinenti all'oggetto e perciò inidonei a dimostrare la qualità dell'offerta.

Per converso, la norma codicistica di riforma economico-sociale stabilisce che sia sempre il committente a dover individuare i criteri e a dover calibrare la loro rilevanza nei documenti di gara, in ragione della pertinenza rispetto alla specifica natura e all'oggetto dell'appalto.

In secondo luogo, per gli elementi indicati dalla norma provinciale viene obbligatoriamente prescritta la conversione in criteri quantitativi o tabellari. Viceversa, ai sensi dell'art. 95 cod. contratti pubblici, la scelta se tradurre un elemento in dati quantitativi o tabellari o piuttosto lasciare alla discrezionalità tecnica il suo apprezzamento spetta ancora una volta all'amministrazione aggiudicatrice, che deve essere orientata dalla congruenza con la natura e con l'oggetto dell'appalto.

10.3.2.- Sotto un altro profilo, risulta poi contraddittorio, rispetto al giudizio sulla qualità dell'offerta, richiesto dall'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici, che orienta la valutazione «del miglior rapporto qualità/prezzo», il riferimento, di cui alle lettere *a)* e *b)* dell'impugnato comma 3, alle micro, piccole o medie imprese subappaltatrici o fornitrici locali, che introduce un elemento discriminatorio su base territoriale, ontologicamente incompatibile con un giudizio di tipo qualitativo.

Non a caso, lo stesso art. 95, comma 13, cod. contratti pubblici, che viene invocato dalla difesa provinciale in quanto consente la previsione, nei bandi, negli avvisi o negli inviti, di criteri premiali volti ad agevolare la partecipazione di micro, piccole e medie imprese, specifica che essi non devono violare i principi di parità di trattamento e di non discriminazione.

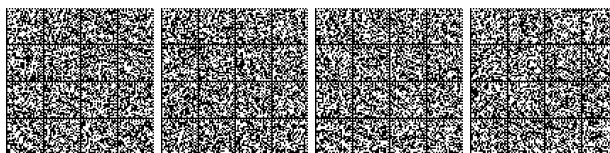
10.3.3.- Più in generale, come pure sottolinea l'Avvocatura, il vago riferimento all'«impegno» - di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)* del comma 3 - non orienta in maniera adeguata la discrezionalità dell'amministrazione chiamata, dalla norma statale, ad indicare criteri oggettivi e pertinenti all'oggetto dell'appalto.

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, nella parte in cui prevede che «l'offerta tecnica è valutata sulla base dei seguenti elementi da tradurre in criteri di natura quantitativa o tabellare: *a)* l'impegno da parte del concorrente di affidare in subappalto l'esecuzione di parte della prestazione a microimprese, piccole e medie imprese locali, specificando per ogni subcontratto le prestazioni affidate e i nominativi dei singoli subappaltatori; resta fermo il divieto di frazionare fra più operatori economici il subappalto di una medesima lavorazione o prestazione omogenea, come individuata nel progetto messo in gara, anche tramite lo strumento delle WBS-work breakdown structure; *b)* l'impegno da parte del concorrente ad acquisire le forniture necessarie per l'esecuzione della prestazione da microimprese, piccole e medie imprese locali, specificando i nominativi dei singoli fornitori; *c)* per le prestazioni affidate in subappalto, l'impegno del concorrente a praticare il minor ribasso rispetto all'elenco prezzi posto a base di gara, al fine di assicurare la qualità nell'esecuzione del contratto».

11.- L'art. 2, comma 3, lettera *a)*, della legge prov. Trento n. 2 del 2020 è stato successivamente modificato dall'art. 52, comma 4, lettera *c)*, della legge prov. Trento n. 3 del 2020. Al contempo, il comma 6 dell'art. 52 della legge prov. Trento n. 3 del 2020 ha aggiunto il comma 5-*bis* all'art. 2 della legge prov. Trento n. 2 del 2020, che ha reso facoltativo l'utilizzo dei criteri di valutazione dell'offerta, di cui al comma 3 del medesimo art. 2, per l'affidamento di servizi e forniture, restando, invece, il citato comma 3, riferito ai soli appalti di lavori, secondo quanto disposto dall'art. 52, comma 4, lettera *a)*.

I commi 4, lettera *c)*, e 6 dell'art. 52 sono stati impugnati con il ricorso n. 59 del 2020.

11.1.- La nuova formulazione dell'art. 2, comma 3, lettera *a)*, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, come modificato dal citato art. 52, comma 4, lettera *c)*, indica ora quale criterio di valutazione dell'offerta quello del «rapporto tra l'impegno da parte del concorrente di affidare in subappalto l'esecuzione di parte della prestazione a microimprese, piccole e medie imprese locali, specificando per ogni subcontratto le prestazioni affidate, i nominativi dei singoli subappaltatori e la qualità organizzativa delle risorse impiegate da tutte le imprese esecutrici nell'esecuzione del contratto, tenuto conto di quanto previsto dall'articolo 17, comma 5, lettere *l)* ed *n)*, della legge provinciale 9 marzo 2016, n. 2 (legge provinciale di recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici 2016); resta fermo il divieto di frazionare fra più operatori economici il subappalto di una medesima lavorazione o prestazione omogenea, come individuata nel progetto messo in gara, anche tramite lo strumento delle work breakdown structures (WBS)».



11.1.1.- Secondo il ricorrente, anche la nuova formulazione della norma impugnata violerebbe i limiti statutari, illuminati dall'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost.

In primo luogo, la disposizione provinciale contrasterebbe con quanto statuito dall'art. 67, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE e dall'art. 82, paragrafo 2, della direttiva 2014/25/UE, che richiederebbero l'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base di «criteri obiettivi che garantiscano il rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento per garantire un raffronto oggettivo del valore relativo alle offerte» (vengono citati, in proposito, i considerando 90 e 95 delle menzionate direttive).

Diversamente da quanto previsto dalla normativa europea, il legislatore provinciale non avrebbe introdotto «un criterio obiettivo, sub specie di aspetto qualitativo, ambientale o sociale, connesso all'oggetto dell'appalto, ma [...] un elemento da tradurre in criterio di natura quantitativa o tabellare». Inoltre, l'impegno da parte del concorrente di affidare in subappalto l'esecuzione di parte della prestazione, prevista dalla norma impugnata, sarebbe «concretamente non idoneo a evidenziare le caratteristiche migliorative delle offerte presentate e a differenziare le stesse in ragione della rispondenza alle esigenze della stazione appaltante».

Con riferimento alla normativa statale, il ricorrente evidenzia, poi, il contrasto della disposizione provinciale con l'art. 95 cod. contratti pubblici. Gli «impegni» individuati dalla norma impugnata non sarebbero «sussumibil[i] in alcuna delle categorie esemplificate» dal comma 6 del citato art. 95, che pure individua una serie di aspetti qualitativi, ambientali o sociali sulla cui base l'offerta economicamente più vantaggiosa può essere individuata.

La disposizione provinciale, pur con le modifiche introdotte, parimenti impuginate, violerebbe, pertanto, tale norma di riforma economico-sociale, secondo quanto si desumerebbe dalla giurisprudenza costituzionale che ascrive la disciplina delle procedure di selezione dei concorrenti e dei criteri di aggiudicazione degli appalti pubblici alla materia della tutela della concorrenza (vengono citate le sentenze n. 299 e n. 52 del 2012, n. 339 e n. 184 del 2011).

11.1.2.- In senso opposto, la resistente ha precisato che, rispetto alla formulazione originaria, le modifiche apportate dal comma 4, lettera c), dell'art. 52 della legge prov. Trento n. 3 del 2020 determinerebbero, in primo luogo, una contrazione del raggio applicativo della norma, riferibile ai soli appalti di lavori pubblici e non più agli appalti di servizi e forniture, oggetto di autonoma disciplina nell'art. 2, comma 5-bis, della legge prov. Trento n. 2 del 2020.

In secondo luogo, ha sottolineato che quello censurato rappresenterebbe «un criterio prioritario, ma non necessariamente esclusivo, nelle procedure di scelta del contraente relative all'affidamento di appalti pubblici di lavori».

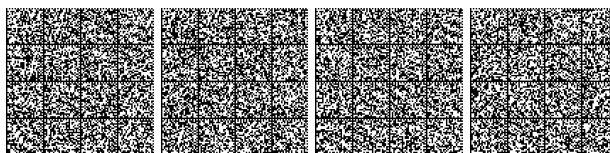
La Provincia resistente ha individuato, quindi, la *ratio* della norma nell'attuazione del principio dettato dall'art. 1 del d.lgs. n. 162 del 2017: essa sarebbe, infatti, volta «ad agevolare il coinvolgimento di micro, piccole e medie imprese locali», incentivando «il subappalto in favore di dette realtà imprenditoriali ritenute l'asse portante di un sistema economico sano». Diversamente da quanto sostenuto dall'Avvocatura generale, la disposizione in esame si porrebbe inoltre nel solco delle previsioni dettate dall'art. 67 della direttiva 2014/24/UE e dall'art. 82 della direttiva 2014/25/UE. Il criterio censurato sarebbe, infatti, inerente all'oggetto dell'appalto e ne sarebbe garantita l'oggettività e la trasparenza della valutazione, così come richiederebbero le direttive europee. Infatti, secondo quanto stabilito dall'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, come modificato dalla legge prov. Trento n. 3 del 2020, le amministrazioni aggiudicatrici devono comunque «tradurre in criteri di natura quantitativa o tabellare» gli elementi di valutazione elencati dalla norma in esame, «in modo da garantire l'oggettività e la trasparenza della valutazione», secondo le modalità indicate dal regolamento attuativo.

Inoltre, sarebbe apodittica e non fondata la censura rivolta all'asserita impossibilità per le amministrazioni di «ponderare l'impegno del concorrente ad affidare in subappalto l'esecuzione a favore delle micro, piccole e medie imprese locali»: la «pesatura del criterio» non sarebbe preclusa dalla natura della prestazione dedotta, poiché l'adozione di criteri di natura quantitativa o tabellare sarebbe ben applicabile anche alle prestazioni di fare e di dare cose future, come nel caso dell'impegno a subappaltare alle citate imprese.

Neppure sarebbe fondata la censura relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., poiché al legislatore provinciale - ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. n. 162 del 2017 - si imporrebbe soltanto il rispetto degli obblighi imposti dall'Unione europea. In ogni caso, il criterio censurato non creerebbe alcun «ostacolo all'accesso alla selezione» e potrebbe «essere realizzato dai potenziali concorrenti, senza alcun pregiudizio per la tutela della concorrenza».

11.1.3.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 52, comma 4, lettera c), della legge prov. Trento n. 3 del 2020 è fondata, in riferimento alla violazione dei limiti statutari, in relazione all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici, con conseguente assorbimento di ogni altro profilo.

La disposizione impugnata modifica l'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, introducendo un criterio composito, che pondera la preferenza per chi si impegna a subappaltare a determinate imprese con la qualità organizzativa delle risorse impiegate.



Nonostante l'emendamento, restano immutati i profili discriminatori e di indeterminazione dell'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, già presenti e censurati rispetto alla sua originaria formulazione.

Pur se il nuovo testo della disposizione fa emergere un profilo qualitativo, relativo all'organizzazione, permane infatti la preferenza per le imprese locali e il suo confliggere in senso assiologico con la qualità dell'offerta.

Inoltre, alla indeterminazione correlata al generico riferimento agli impegni continuano ad aggiungersi: l'imposizione in astratto dei criteri di valutazione dell'offerta individuati dalla disposizione impugnata, la mancata indicazione della loro necessaria previsione nei documenti di gara, nonché il vincolo a tradurli in criteri quantitativi o tabellari.

La disposizione provinciale impedisce, di fatto, alla stazione appaltante di scegliere i criteri maggiormente in grado di valorizzare gli elementi delle singole offerte utili e vantaggiosi per la realizzazione dell'opera.

11.1.4.- Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 52, comma 4, lettera c), della legge prov. Trento n. 3 del 2020.

11.2.- Quanto alla questione promossa con riferimento all'art. 52, comma 6, della legge prov. Trento n. 3 del 2020, essa viene riferita all'inserimento di un nuovo comma 5-bis nell'art. 2 della legge prov. Trento n. 2 del 2020, che autorizza le amministrazioni aggiudicatrici a utilizzare, per l'affidamento di servizi e forniture, tutti gli elementi di valutazione di cui al comma 3 dell'art. 2 della legge prov. Trento n. 2 del 2020.

11.2.1.- L'Avvocatura ha evidenziato come il rinvio a quest'ultima disposizione comporti che le censure sopra illustrate si riverberino sull'art. 2, comma 5-bis, introdotto dall'art. 52, comma 6, della legge prov. Trento n. 3 del 2020.

Anche per questa norma - che, a differenza dell'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, si riferisce all'affidamento di servizi e forniture, e non all'appalto di lavori - il ricorrente ha affermato la inidoneità degli «impegni del concorrente ad affidare in subappalto l'esecuzione di parte della prestazione» a evidenziare le caratteristiche migliorative delle offerte presentate e a differenziare le stesse in ragione delle esigenze della stazione appaltante.

Di conseguenza, anche in questo caso, vi sarebbe un contrasto con i limiti statutari, in relazione agli obblighi internazionali, di cui all'art. 67 della direttiva 2014/24/UE e all'art. 82 della direttiva 2014/25/UE, nonché alla norma di riforma economico-sociale, di cui all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici.

11.2.2.- Per converso, la Provincia resistente ha sostenuto la non fondatezza delle censure promosse, per le medesime ragioni già fatte valere con riferimento all'art. 52, comma 4, lettera c), della legge prov. Trento n. 3 del 2020.

11.2.3.- Le questioni sono fondate.

Anche l'art. 52, comma 6, della legge prov. Trento n. 3 del 2020 è costituzionalmente illegittimo per violazione dei limiti statutari, in relazione alla norma di riforma economico-sociale di cui all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici, con conseguente assorbimento di ogni altro profilo.

Nonostante l'art. 2, comma 5-bis, preveda che le stazioni appaltanti abbiano la facoltà di scegliere, per la valutazione dell'offerta, l'uso degli elementi di cui al comma 3, la norma continua ad imporre che essi si traducano in criteri quantitativi o tabellari, così limitando "a valle" l'autonomia dell'amministrazione.

Vi sono, inoltre, anche per tale norma, ulteriori ragioni a sostegno della fondatezza della questione. In particolare, la preferenza per chi subappalta o si rifornisce da micro, piccole o medie imprese locali - prevista nei criteri di aggiudicazione sub lettere a) e b) dell'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020 - non supera il vaglio di legittimità costituzionale, poiché conferisce rilevanza a elementi in sé discriminatori, avulsi in quanto tali da ogni possibile giudizio qualitativo sull'offerta. Manca, del resto, l'attinenza all'oggetto anche nel criterio sub lettera c), che - se scelto dalla stazione appaltante - determina un indiretto incentivo all'utilizzo del subappalto, per il quale valgono le medesime considerazioni sopra svolte.

Infine, permangono la perdurante genericità del riferimento all'"impegno", nonché la mancata, doverosa precisazione che i criteri devono essere indicati nei documenti di gara.

11.2.4.- Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 52, comma 6, della legge prov. Trento n. 2 del 2020.

12.- Con l'art. 1, comma 4, della legge prov. Trento n. 13 del 2020, è stato, di seguito, nuovamente modificato l'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020.

Anche la nuova formulazione della norma è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 6 del 2021.

In particolare, la modifica dell'art. 2, comma 3, estende la facoltà di scelta degli elementi indicati dalla medesima disposizione anche agli appalti di lavori. L'art. 1, comma 4, della legge prov. Trento n. 13 del 2020 dispone, infatti, che «[n]el comma 3 dell'articolo 2 della legge provinciale n. 2 del 2020 le parole: "I lavori sono aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e l'offerta tecnica è valutata sulla base dei seguenti elementi" sono sostituite dalle seguenti: "Nei lavori l'offerta tecnica può essere valutata anche sulla base di uno o più dei seguenti elementi"».



12.1.- Con il ricorso n. 6 del 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ritenuto che la disposizione impugnata violasse i parametri statutari, in relazione all'art. 117, commi primo e secondo, lettera *e*), Cost., all'art. 67 della direttiva 24/2014/UE e all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici.

A dire dell'Avvocatura generale, le modifiche apportate dall'art. 1, comma 4, della legge prov. di Trento n. 13 del 2020 non consentirebbero di ritenere superate le censure formulate nei precedenti ricorsi, poiché l'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020 continuerebbe a discostarsi dalle norme statali e dell'Unione europea, che impongono criteri di valutazione dell'offerta oggettivi e connessi all'oggetto dell'appalto.

Più in particolare, il ricorrente sottolinea che «gli elementi di valutazione individuati, quali gli “impegni” elencati nelle lettere *a*), *b*) e *c*)», non soddisfano detti requisiti di oggettività attinenti agli aspetti qualitativi, ambientali o sociali», sicché la Provincia avrebbe ecceduto rispetto alle competenze statutarie e si sarebbe posta in contrasto con l'art. 117, commi primo e secondo, lettera *e*) Cost., in materia di tutela della concorrenza, predisponendo una disciplina difforme da quella prevista dall'art. 67 della direttiva 24/2014/UE e dall'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici.

La difesa erariale si sofferma poi in particolare sugli impegni sub *a*) (ovvero «l'impegno da parte del concorrente di affidare in subappalto l'esecuzione di parte della prestazione a microimprese, piccole e medie imprese locali»), che ritiene contrastante con il divieto per il legislatore regionale e provinciale di frapporre barriere di carattere protezionistico alla prestazione.

12.2.- La Provincia autonoma di Trento si è costituita in giudizio e ha eccepito la non fondatezza della questione.

Innanzitutto, ha sostenuto che il legislatore provinciale sarebbe tenuto solo al rispetto degli obblighi internazionali derivanti dalle direttive europee. In ogni caso, ha sottolineato che il criterio indicato dall'art. 2, comma 3, lettera *a*), della legge prov. Trento n. 2 del 2020 non discriminerebbe le offerte in base all'elemento soggettivo della sede di stabilimento dell'offerente, «bensì premi[erebbe] le offerte dei concorrenti tenuto conto delle modalità di esecuzione dell'appalto» e, in particolare, del coinvolgimento delle micro, piccole e medie imprese locali. Tale criterio non precluderebbe la partecipazione alla gara di operatori economici non locali, ma consentirebbe l'attribuzione di un punteggio premiale a coloro che coinvolgessero, «nella fase esecutiva del contratto (in una fase sottratta all'applicazione della par condicio tra i concorrenti), micro, piccole e medie imprese locali». Pertanto, il citato elemento di valutazione non riguarderebbe la struttura organizzativa dell'offerente e non avrebbe perciò carattere soggettivo. Inoltre, a parere della Provincia, la disposizione pondererebbe gli obiettivi sociali con la qualità organizzativa delle risorse impiegate da tutte le imprese esecutrici e sarebbe pertanto dimostrata la connessione del criterio con l'oggetto dell'appalto. La legittimità dello scopo sociale si ricaverebbe, peraltro, dall'art. 95, comma 13, cod. contratti pubblici, che prevede la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di indicare i criteri premiali che intendono applicare alla valutazione dell'offerta, anche al fine di agevolare la partecipazione di micro, piccole e medie imprese.

Lo stesso viene sostenuto dalla difesa provinciale a proposito del criterio sub lettera *b*) dell'indicato art. 2, comma 3, relativo all'acquisizione di forniture per l'esecuzione dell'appalto, nonché con riguardo al criterio sub lettera *c*), che premierebbe i concorrenti che praticano il minor ribasso rispetto all'elenco prezzi posto a base di gara, evitando - al contempo - il fenomeno dei ribassi eccessivi nei contratti di subappalto. Tali considerazioni varrebbero ancor di più - ad avviso della resistente - se si considera che i citati criteri devono essere tradotti in valori di natura quantitativa o tabellare, esito che non sarebbe precluso dalla natura della prestazione dedotta.

12.3.- Anche l'art. 1, comma 4, della legge prov. Trento n. 13 del 2020 è costituzionalmente illegittimo, per contrasto con i limiti statutari, in relazione all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici, con assorbimento di ogni altro profilo.

Valgono, innanzitutto, le motivazioni già illustrate per disattendere la duplice eccezione secondo cui la Provincia autonoma sarebbe vincolata al mero rispetto degli obblighi imposti dall'Unione europea, dettati in materia di concorrenza, e sarebbe in ogni caso legittimata a derogare alle norme di riforma economico-sociale, in ragione della crisi determinata dall'emergenza pandemica.

Devono, inoltre, ribadirsi i medesimi argomenti che radicano la fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 52, comma 6, della legge prov. Trento n. 3 del 2020, già in precedenza sviluppati.

In particolare, benché le stazioni appaltanti abbiano la facoltà di scegliere l'utilizzo degli elementi di valutazione dell'offerta indicati nella disposizione impugnata, la norma continua a imporre che tali elementi si traducano in criteri quantitativi o tabellari, limitando “a valle” l'autonomia dell'amministrazione.

Inoltre, quanto ai profili sub lettere *a*) e *b*) dell'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, la preferenza per chi subappalta o si rifornisce da micro, piccole o medie imprese locali evidenzia un palese carattere discriminatorio, che in quanto tale non può attenere alla qualità dell'offerta.



Infine, tanto il contenuto degli elementi indicati sub lettere *a)*, *b)* e *c)*, quanto il generico riferimento all'«impegno» a rispettarli appaiono inidonei ad essere considerati parametri oggettivi e attinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto.

Peraltro, non si prevede la loro necessaria indicazione nei documenti di gara.

12.4.- Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge prov. Trento n. 13 del 2020.

13.- Con il ricorso n. 50 del 2020 è stato impugnato anche l'art. 2, comma 4, della legge prov. Trento n. 2 del 2020.

Di seguito, l'art. 52, comma 9, della legge prov. Trento n. 3 del 2020 ha abrogato tale disposizione, ma, contestualmente, l'art. 52, comma 7, della legge prov. Trento n. 3 del 2020 ha trasfuso l'esatto suo contenuto nell'art. 2, comma 6-*bis*, della legge prov. Trento n. 2 del 2020.

Con il ricorso n. 59 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 52, comma 7, della legge prov. Trento n. 3 del 2020.

Le questioni di legittimità promosse con riguardo alle due disposizioni possono essere trattate congiuntamente, in quanto le citate norme presentano la medesima formulazione. In particolare, prevedono che: «[l]a componente del prezzo viene valutata con ricorso a formule matematiche basate sulla riduzione del differenziale di punteggio all'aumentare dei ribassi, individuate nel regolamento di attuazione della legge provinciale di recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici 2016».

13.1.- A parere dell'Avvocatura generale dello Stato, le due disposizioni contrasterebbero rispettivamente - secondo il ricorso n. 50 del 2020 - con l'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., in relazione all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici, e - secondo il ricorso n. 59 del 2020 - con gli artt. 4 e 8 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, in relazione all'art. 117, commi primo e secondo, lettera *e)*, Cost., all'art. 67 della direttiva 24/2014/UE e all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici.

In particolare, il ricorso n. 59 del 2020 ha evidenziato che la disposizione impugnata introdurrebbe un «criterio di valutazione che prescinde del tutto dalla considerazione delle specificità del contratto», determinando così «una disomogeneità di comportamenti all'interno del territorio nazionale».

13.2.- La Provincia autonoma di Trento, costituitasi in ambo i giudizi, ha eccepito la non fondatezza delle questioni, sostenendo che l'art. 2, comma 4, divenuto poi art. 2, comma 6-*bis*, della legge prov. Trento n. 2 del 2020 contempli l'obbligo per le amministrazioni aggiudicatrici di utilizzare «la cosiddetta “formula bilineare”», anziché «il criterio dell'interpolazione lineare». Tale previsione sarebbe coerente con quanto disposto dall'art. 67 della direttiva 2014/24/UE, nonché dagli artt. 30 e 95, comma 6, cod. contratti pubblici e dalle linee guida dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) aggiornate al 2 maggio 2018. La disposizione in esame sarebbe volta, infatti, ad evitare che «un eccessivo ribasso dell'offerta determini l'insostenibilità dell[la stessa] nella contingente situazione economica di grave crisi, con evidenti gravi ricadute sull'occupazione»: essa, dunque, realizzerebbe «un ragionevole bilanciamento dei contrapposti interessi, nel contesto determinato dalla situazione di emergenza epidemiologica».

13.3.- Anche le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 4, della legge prov. Trento n. 2 del 2020 e 52, comma 7, della legge prov. Trento n. 3 del 2020, sono fondate per contrasto con i limiti statutari, in relazione all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici. È assorbita ogni altra censura.

Le due disposizioni richiamate prevedono un identico e predefinito meccanismo di valutazione per la componente del “prezzo” relativa al criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa. La formula matematica, evocata dalla norma, viene specificata mediante un rinvio al decreto del Presidente della Provincia di Trento 21 ottobre 2016, n. 16-50/Leg (Regolamento di attuazione dell'art. 17, comma 2, della legge provinciale 9 marzo 2016, n. 2 recante norme in materia di applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa all'affidamento di servizi ad alta intensità di manodopera), che individua una formula di tipo «non lineare»: $V_i = (R_i/R_{max})^\alpha$, con α di valore compreso tra 0,3 e 0,1 a seconda del peso attribuito all'elemento prezzo. In particolare, il valore di α è: 0,3, qualora il peso dell'elemento prezzo sia inferiore o pari a 20/100; 0,2 qualora il peso dell'elemento prezzo sia superiore a 20/100 e inferiore o pari a 30/100; 0,1, qualora il peso dell'elemento prezzo sia superiore a 30/100.

In tal modo, all'aumentare del ribasso, il vantaggio nella valutazione dell'offerta cresce a un ritmo sempre più limitato.

Ebbene, se, per un verso, il pregio «di formule di questo tipo bilineare è quello di scoraggiare offerte con ribassi eccessivi (poiché ricevono un punteggio incrementale ridotto) e di limitare l'inconveniente, evidenziato per il metodo dell'interpolazione lineare, di valorizzare eccessivamente differenze contenute in termini di prezzo» (linee guida ANAC, n. 2, di attuazione del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti “Offerta economicamente più vantaggiosa”), per un altro verso, il loro difetto è di limitare la concorrenza basata proprio sul prezzo.



13.3.1.- Alla luce della polivalenza dei possibili effetti della citata formula, come di altre che si potrebbero adottare, deve rilevarsi che è in sé l'automatica imposizione, tramite la disposizione provinciale, di un criterio predefinito di valutazione della componente del prezzo dell'offerta economicamente più vantaggiosa, a violare la norma di riforma economico-sociale di cui all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici.

La disposizione impugnata impedisce, infatti, alla stazione appaltante, che ritenga di dover dare maggior peso alla componente del prezzo, alla luce dell'oggetto e della natura del contratto, di poter scegliere una formula diversa (come quella di cosiddetta interpolazione lineare). Allo stesso modo inibisce il ricorso (seppure adeguatamente motivato) a formule "indipendenti", in base alle quali il punteggio attribuito al concorrente non sia condizionato da quello assegnato agli altri, che hanno il merito di consentire all'offerente di calcolare, ex ante, il proprio punteggio e di valutare meglio il punto di equilibrio che rende per l'impresa conveniente una determinata offerta.

In definitiva, imporre un criterio di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa o di una delle sue componenti finisce per tradire l'autonomia di scelta dell'amministrazione aggiudicatrice, che invece - in base al dettato dell'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici - deve correlare l'individuazione, oltre che dei criteri, anche degli elementi di valutazione degli stessi, alla natura, all'oggetto e al contenuto dell'appalto.

Non a caso, proprio alla luce di tale esigenza, la normativa statale non prevede più il rinvio al regolamento per l'identificazione delle formule di valutazione delle offerte (rinvio in precedenza stabilito dall'art. 83, comma 5, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»), bensì riserva tale scelta alla stazione appaltante, con il solo limite - indicato nel comma 8 dell'art. 95 cod. contratti pubblici - di individuare preventivamente «nei documenti di gara, nel bando o nel documento descrittivi [...] i criteri di valutazione e la ponderazione relativa attribuita a ciascuno di essi».

13.3.2.- Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, nonché dell'art. 52, comma 7, della legge prov. Trento n. 3 del 2020.

14.- Con il ricorso n. 50 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 2, comma 7, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost., in relazione all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici.

La disposizione provinciale prevede che «[n]el rispetto dei principi di proporzionalità e tempestività, le amministrazioni aggiudicatrici possono ricorrere motivatamente a criteri di valutazione di natura discrezionale e solo se necessario in ragione della natura, oggetto e caratteristiche del contratto».

14.1.- L'Avvocatura generale ha ravvisato un contrasto fra la norma impugnata, che introdurrebbe «la regola dei criteri di valutazione discrezionale», e l'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici, secondo il quale «i criteri di valutazione dell'offerta devono essere sempre oggettivi» e «non possono essere rimessi alla discrezionalità dell'amministrazione aggiudicatrice».

Anche questa disposizione determinerebbe, pertanto, «una disomogeneità di comportamenti all'interno del territorio nazionale».

14.2.- Nell'atto di costituzione in giudizio, la Provincia di Trento ha eccepito la non fondatezza del motivo di ricorso incentrato sulla asserita illegittima attribuzione di discrezionalità all'amministrazione aggiudicatrice nell'individuazione dei criteri di valutazione dell'offerta. L'art. 67, comma 4, della direttiva 2014/24/UE, e l'art. 95, comma 1, cod. contratti pubblici, pur dettando il «principio del contenimento della discrezionalità nella valutazione delle offerte», non precluderebbero, invero, alle amministrazioni aggiudicatrici di adottare criteri discrezionali, sussistendone la necessità.

In ogni caso, i criteri di valutazione discrezionali, di cui al comma impugnato, indicherebbero «“i criteri qualitativi” soggetti alla valutazione da parte della commissione tecnica, in contrapposizione ai criteri qualitativi soggetti a mero accertamento». Inoltre, il comma 7 dell'art. 2 sarebbe «improntat[o] a garantire l'effettività della concorrenza e la trasparenza dei processi decisionali», senza derogare al principio per cui gli elementi di valutazione dell'offerta devono essere connessi all'oggetto dell'appalto.

14.3.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 7, della legge prov. Trento n. 2 del 2020 è fondata per contrasto con i limiti statutari, in relazione alla norma di riforma economico-sociale di cui all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici.

14.3.1.- Va premesso che l'Avvocatura generale offre un'interpretazione della disposizione provinciale impugnata, strettamente letterale e poco persuasiva, in base alla quale sarebbe stato conferito all'amministrazione un potere discrezionale, non limitato da alcun canone di oggettività o di correlazione con la natura o con l'oggetto del contratto, ma ancorato solo ad un generico rispetto dei principi di proporzionalità e di tempestività.



Senonché, anche aderendo alla più convincente interpretazione che attribuisce alla discrezionalità evocata dalla norma in esame il carattere della discrezionalità tecnica (da ultimo, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 12 ottobre 2021, n. 6841; Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 4 novembre 2020, n. 6818), l'illegittimità costituzionale persiste per violazione dei limiti statutari, in relazione all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici, che l'Avvocatura generale correttamente individua come norma di riforma economico-sociale.

14.3.2.- L'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici, al fine di assicurare la correttezza e la trasparenza dell'aggiudicazione, stabilisce, infatti, che la stazione appaltante fissi dei criteri di valutazione «oggettivi, quali gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto», con il solo limite che essi siano «pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto».

A ciò si aggiunga che, in attuazione del principio generale di cui all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici, il successivo comma 10-*bis* del medesimo articolo, introdotto dall'art. 60, comma 1, lettera *f*), del decreto correttivo al codice, di cui al decreto legislativo 17 aprile 2017, n. 56 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50), proprio «al fine di assicurare l'effettiva individuazione del miglior rapporto qualità/prezzo», prevede che «la stazione appaltante [...] valorizz[i] gli elementi qualitativi dell'offerta e individu[i] criteri tali da garantire un confronto concorrenziale effettivo sui profili tecnici», quelli, cioè, che generalmente possono essere apprezzati mediante l'esercizio di una discrezionalità tecnica.

Di conseguenza, la disposizione provinciale, limitando viceversa l'utilizzo dei criteri di valutazione di natura discrezionale ai soli casi in cui sia «necessario», e non anche a quelli in cui sia semplicemente «pertinente», in ragione della natura, dell'oggetto e delle caratteristiche del contratto, si pone in contrasto con la normativa statale in materia di contratti pubblici. Essa, infatti, comprime la possibilità per le stazioni appaltanti di valutare le offerte secondo i criteri e i metodi ritenuti più idonei, «valorizza[ndo] gli elementi qualitativi».

14.3.3.- Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 7, della legge prov. Trento n. 2 del 2020.

15.- Con il ricorso n. 50 del 2020, anche l'art. 2, comma 8, della legge prov. Trento n. 2 del 2020 è stato oggetto di impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

La norma prevede che «[c]on regolamento di attuazione possono essere stabiliti criteri per la valutazione delle offerte anomale conformi a quanto previsto dall'articolo 40 della legge provinciale sui lavori pubblici 1993 anche nel caso di ricorso all'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa». A sua volta, il citato art. 40, comma 1, della legge Provincia autonoma di Trento 10 settembre 1993, n. 26 (Norme in materia di lavori pubblici di interesse provinciale e per la trasparenza negli appalti) dispone che «[l']amministrazione aggiudicatrice procede alla valutazione delle offerte anomale ed alla loro esclusione dalla procedura concorsuale secondo le modalità ed i criteri automatici fissati nel regolamento di attuazione definiti anche sulla base di elementi specifici di costo diversi dal ribasso formulato dagli operatori economici».

15.1.- A parere dell'Avvocatura generale, tale disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 97, commi 2, 2-*bis*, 2-*ter* e 3, cod. contratti pubblici, in virtù dell'art. 117, commi primo e secondo, lettera *e*), Cost.

15.2.- Nell'atto di costituzione in giudizio, la Provincia autonoma di Trento ha affermato che la disposizione in esame non conterrebbe in realtà un rinvio al regolamento di attuazione, «bensì solo un rinvio all'art. 40» della legge prov. Trento n. 26 del 1993. Di conseguenza, al regolamento di attuazione sarebbe rimessa la disciplina delle modalità e dei criteri automatici di calcolo della soglia di anomalia per le sole «procedure selettive nelle quali il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa è applicato secondo elementi quantitativi o tabellari di valutazione». Tali elementi consentirebbero «di predeterminare a priori le caratteristiche apprezzate dall'Amministrazione aggiudicatrice ed il relativo peso, eliminando il margine discrezionale della valutazione».

Inoltre, la disposizione impugnata non violerebbe «il principio del contraddittorio sul motivo di esclusione tra il concorrente la cui offerta è sospetta di anomalia e la stazione appaltante». Tale principio, secondo quanto stabilito dall'indicato art. 67 (*recte*: 69) della direttiva 2014/24/UE, sarebbe recessivo «in caso di assenza di margini di valutazione discrezionale delle offerte tecniche». Non rileverebbe, in senso contrario, la pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 27 novembre 2001, nelle cause riunite C-285/99 e C-286/99, Coopsette Soc. coop. Arl, che era stata adottata nella vigenza della precedente direttiva 93/37/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, «il cui rigore quanto al necessario rispetto del principio del contraddittorio era evidentemente ancorato alla necessità di evitare, nella fase iniziale dell'applicazione delle direttive medesime, che l'esclusione automatica delle offerte anomale consentisse di discriminare i concorrenti in base alla nazionalità».

15.3.- Le questioni sono fondate.



L'art. 2, comma 8, è costituzionalmente illegittimo, per violazione dei parametri statutari, in relazione alle norme di riforma economico-sociale, di cui all'art. 97, commi 2, 2-bis, 2-ter e 3, cod. contratti pubblici (nello stesso senso, sentenze n. 16 del 2021, n. 263 del 2016, n. 52 del 2012, n. 184 e n. 114 del 2011), rilevanti quali limiti allo statuto speciale. È assorbita ogni altra censura.

15.3.1.- Occorre premettere che, nell'ambito delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, la funzione del giudizio di anomalia dell'offerta è quella di garantire un equilibrio tra la convenienza per la pubblica amministrazione ad affidare l'appalto al prezzo più basso e l'esigenza di evitare un ribasso che si attesti al di là del ragionevole limite dettato dalle regole di mercato, con possibile pregiudizio della stessa corretta esecuzione del contratto.

I commi 2, 2-bis e 2-ter dell'art. 97 cod. contratti pubblici, richiamati quali norme di riforma economico-sociale, stabiliscono le modalità di valutazione della congruità delle offerte, quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso. Il comma 3 svolge la medesima funzione con riguardo alle ipotesi in cui il criterio di valutazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Tutti i commi richiamati individuano, dunque, criteri specifici di valutazione della congruità delle offerte che, ai sensi del comma 1 dello stesso art. 97 cod. contratti pubblici, determinano la soglia di anomalia, superata la quale sorge l'onere, per gli operatori economici, di fornire spiegazioni sul prezzo o sui costi proposti. La stazione appaltante esclude l'offerta solo qualora la prova esibita non giustifichi sufficientemente il basso livello di prezzi o di costi proposti (comma 5 dell'art. 97 cod. contratti pubblici).

La soglia di anomalia, per come definita dal codice dei contratti pubblici, non determina, pertanto, l'esclusione automatica delle offerte, salvo i casi tassativamente individuati dal successivo comma 8, relativi ad aggiudicazioni secondo il criterio del prezzo più basso, per importi inferiori alle soglie di cui all'art. 35, che non presentino carattere transfrontaliero, purché le offerte ammesse non siano meno di dieci e sempre che l'esclusione automatica sia prevista nel bando.

Negli altri casi, il superamento della soglia determina l'introduzione di un sub-procedimento di verifica delle ragioni che eventualmente depongono per la congruità, serietà, sostenibilità e realizzabilità dell'offerta.

15.3.2.- Diversamente da quanto delineato dalla disciplina statale, la disposizione impugnata prevede che un regolamento detti i criteri di individuazione delle offerte anomale, conformemente a quanto stabilito dall'art. 40 della legge prov. Trento n. 26 del 1993, che - come precisato *supra* al punto numero 15 - contempla la possibilità per l'amministrazione aggiudicatrice di procedere «alla valutazione delle offerte anomale ed alla loro esclusione dalla procedura concorsuale secondo le modalità ed i criteri automatici fissati nel regolamento di attuazione».

La norma provinciale consente, dunque, all'amministrazione di operare esclusioni automatiche anche nell'ipotesi di ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e/o per contratti di valore superiore alla soglia europea, vale a dire per fattispecie ben diverse da quelle individuate nell'art. 97 cod. contratti pubblici.

In particolare, nel rinviare al regolamento, impone l'esclusione automatica delle offerte anomale e in tal modo viola un principio del codice dei contratti pubblici che «fissa direttamente un articolato procedimento in contraddittorio con le imprese che hanno presentato offerte anormalmente basse [...] affidandone la conseguente ponderazione alle stazioni appaltanti» (sentenza n. 263 del 2016).

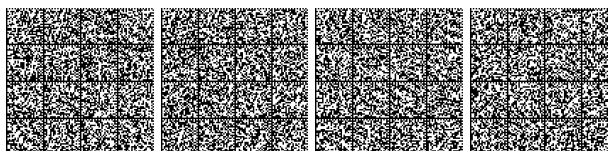
Chiariti i profili di illegittimità costituzionale della disposizione provinciale, a nulla vale obiettare che essa andrebbe riferita alle sole gare che fanno ricorso ai criteri di cui al precedente comma 3. Non solo, infatti, l'art. 2, comma 8, si riferisce in generale «all'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa», ma, in ogni caso, anche circoscrivendo il suo raggio applicativo al solo utilizzo dei criteri di cui al comma 3, non risultano comunque superate le richiamate ragioni di contrasto con i principi di riforma economico-sociale dettati dall'art. 97 cod. contratti pubblici.

15.3.3.- Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 8, della legge prov. Trento n. 2 del 2020.

16.- L'art. 2, comma 8, della legge prov. Trento n. 2 del 2020 è stato di seguito modificato dall'art. 52, comma 8, della legge prov. Trento n. 3 del 2020, il quale sancisce che «[c]on regolamento di attuazione possono essere stabiliti criteri per la valutazione delle offerte anomale, conformi a quanto previsto dall'articolo 40 della legge provinciale sui lavori pubblici 1993, solamente nel caso di ricorso ai criteri di cui al comma 3».

Anche la nuova formulazione dell'art. 2, comma 8, è stata impugnata con il ricorso n. 59 del 2020.

16.1.- Nell'atto introduttivo viene preliminarmente rammentato dall'Avvocatura che analoga disposizione era già contenuta nella versione originaria della legge prov. Trento n. 2 del 2020 e che era stata già impugnata con il ricorso n. 50 del 2020. Viene, in aggiunta, evidenziato che, rispetto alla formulazione previgente, la norma innovata limiterebbe «la previsione della valutazione dell'anomalia dell'offerta [...] ad una sola ipotesi, ossia quella che basa l'aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa degli appalti di lavori sugli elementi di valutazione costituiti dagli impegni del concorrente».



Senonché, anche tale norma determinerebbe - secondo l'Avvocatura - un contrasto con l'art. 69 della direttiva 2014/24/UE e con l'art. 84 della direttiva 2014/25/UE, secondo i quali, in caso di offerte anormalmente basse, le amministrazioni aggiudicatrici devono sempre richiedere agli operatori economici spiegazioni sul prezzo. Al contempo, il legislatore provinciale avrebbe disciplinato la materia in modo difforme rispetto a quanto previsto dall'art. 97, commi 2, 2-bis e 2-ter, cod. contratti pubblici.

Alla luce di tali deduzioni, il ricorrente ritiene che la disposizione contrasti con i limiti statuari, in relazione all'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost. e alle citate norme interposte.

16.2.- Nell'atto di costituzione in giudizio, la difesa della Provincia autonoma di Trento ha sostenuto la non fondatezza delle censure mosse nei confronti della previsione impugnata.

Secondo la difesa provinciale, tale disposizione risulterebbe, innanzitutto, conforme al principio sancito dall'art. 67, comma 4, della direttiva 2014/24/UE, in quanto - consentendo al regolamento di disciplinare le modalità e i criteri automatici di calcolo della soglia di anomalia per i soli casi in cui «il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa è applicato secondo elementi quantitativi o tabellari di valutazione» - escluderebbe la sussistenza di margini di valutazione discrezionale, sicché la soglia ben potrebbe essere predefinita. I criteri quantitativi o tabellari, di cui all'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, consentirebbero «di predeterminare le caratteristiche apprezzate dall'Amministrazione aggiudicatrice» e dunque di «individuare a priori la soglia di anomalia della riduzione del prezzo».

Non ci sarebbe, poi, violazione dell'art. 69 della direttiva 2014/24/UE, poiché tale norma non imporrebbe, diversamente da quanto sostenuto nel ricorso, il contraddittorio sulla valutazione di anomalia a seguito dell'individuazione della migliore offerta. Soltanto il comma 6 (*recte*: comma 4) del citato art. 69 richiederebbe espressamente il contraddittorio, ma solo qualora «l'anomalia dell'offerta sia stata determinata dalla condizione di vantaggio del concorrente determinata dall'aver conseguito un aiuto di stato». Viceversa, i commi 1 e 3 dell'art. 69 sarebbero volti a «garantire che le Stazioni appaltanti contestino quelle offerte il cui prezzo è anormalmente basso in modo da evitare che esse possano acriticamente approfittare di offerte per esse economiche, a detrimento di altri principi, quali l'efficacia dell'affidamento [...] oppure la correttezza dell'affidamento».

La Provincia evidenzia come il descritto art. 69 della direttiva 2014/24/UE sarebbe molto diverso dall'art. 30, paragrafo 4, della direttiva 93/37/CEE, che invece richiedeva un rigoroso rispetto del principio del contraddittorio, norma che la Corte di giustizia avrebbe posto a fondamento della sentenza 27 novembre 2001, nelle cause riunite C-285/99 e C-286/99. Alla luce di tali considerazioni non vi sarebbe alcun attrito con il citato art. 69 e pertanto sarebbe non fondato il motivo di ricorso focalizzato sull'asserita violazione dell'art. 117, comma 1, Cost.

Quanto al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. la difesa provinciale contesta innanzitutto che il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri abbia evocato il contrasto con i soli commi 2, 2-bis e 2-ter dell'art. 97 cod. contratti pubblici, che riguarderebbero le procedure «governate dal criterio del prezzo più basso [mentre] la valutazione di anomalia dell'offerta in caso di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa è disciplinata dall'articolo 95 [*recte*: 97], comma 3».

In ogni caso, la censura non sarebbe fondata perché, ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. n. 162 del 2017, il legislatore provinciale avrebbe competenza legislativa in merito alle «procedure di aggiudicazione e [ai] contratti pubblici, compresa la fase della loro esecuzione, relativi a lavori, servizi e forniture».

16.3.- La questione di legittimità costituzionale, prospettata per violazione dei limiti statuari, in relazione ai commi 2, 2-bis e 2-ter dell'art. 97 cod. contratti pubblici, è inammissibile poiché le norme interposte invocate disciplinano la congruità dell'offerta, quando questa sia valutata secondo il criterio del prezzo più basso. Per converso, la disposizione impugnata, l'art. 52, comma 8, della legge prov. Trento n. 3 del 2020, attiene ai soli contratti aggiudicati secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

L'inconferenza dei parametri richiamati dal ricorrente ridonda in un giudizio di inammissibilità della questione (in questo senso, sentenze n. 69 del 2021, n. 245, n. 189 e n. 144 del 2020, n. 198 del 2019).

16.4.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 52, comma 8, della legge prov. Trento n. 3 del 2020 è fondata per contrasto con i limiti statuari derivanti dagli obblighi imposti dal diritto dell'Unione europea.

Nonostante la riduzione dell'ambito di intervento, attuato con la modifica dell'art. 2, comma 8, da parte della legge prov. Trento n. 3 del 2020, permane il rinvio a forme di esclusione automatiche. Tale indicazione confligge con il diritto dell'Unione europea, relativamente al quale, anche di recente, la Corte di giustizia ha ribadito il carattere illegittimo dell'esclusione automatica delle offerte anomale (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenze 10 settembre 2020, in causa C-367/19, Tax-Fin-Lex d.o.o.; 15 maggio 2008, nelle cause riunite C-147/06 e C-148/06, SECAP spa e altro). L'applicazione della regola dell'esclusione automatica delle offerte considerate anormalmente basse potrebbe, in par-



ticolare, «configurare una discriminazione indiretta, danneggiando in pratica gli operatori degli altri Stati membri che, essendo dotati di strutture dei costi diverse, potendo beneficiare di economie di scala rilevanti o desiderando ridurre al minimo i propri margini di profitto al fine di inserirsi più efficacemente nel mercato di riferimento, sarebbero in grado di presentare un'offerta competitiva e nel contempo seria e affidabile, della quale l'amministrazione aggiudicatrice non potrebbe tuttavia tenere conto» (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 15 maggio 2008, nelle cause riunite C-147/06 e C-148/06, SECAP spa e altro).

In particolare, non convince l'interpretazione dell'art. 69 della direttiva n. 2014/24/UE prospettata dalla difesa provinciale, secondo cui la disposizione avrebbe contemplato il contraddittorio, e dunque inibito le esclusioni automatiche, solo se l'offerente si fosse avvalso di aiuti di Stato. Al contrario, il paragrafo 1 dell'art. 69 si riferisce espressamente alla necessità che l'operatore economico fornisca all'amministrazione aggiudicatrice spiegazioni «sul prezzo o sui costi proposti nelle offerte se queste appaiono anormalmente basse rispetto a lavori, forniture o servizi», onde consentire alla stazione appaltante di valutare in contraddittorio - come si deduce da una piana lettura del paragrafo 3 - se respingere o meno l'offerta. Quest'ultima norma prevede, infatti, che «l'amministrazione aggiudicatrice valuta le informazioni fornite consultando l'offerente», vale a dire in contraddittorio, dopodiché può «respingere l'offerta solo se la prova fornita non giustifica sufficientemente il basso livello di prezzi o di costi proposti, tenendo conto degli elementi di cui al paragrafo 2». È, dunque, confutato per tabulas che il contraddittorio emergerebbe dal mero paragrafo 4 dell'art. 69 della direttiva indicata, relativamente agli operatori che abbiano ottenuto un aiuto di Stato. Viceversa, tale ipotesi si caratterizza solo per la circostanza di richiedere all'offerente una particolare dimostrazione tesa a impedire l'esclusione fondata unicamente sull'anomalia dell'offerta.

Da ultimo, non sono persuasive le considerazioni svolte dalla Provincia secondo cui «i criteri quantitativi o tabelari di valutazione consentono di predeterminare le caratteristiche apprezzate dall'Amministrazione aggiudicatrice ed il relativo peso, eliminando qualsiasi margine di valutazione discrezionale», il che consentirebbe di individuare a priori la soglia di anomalia della riduzione del prezzo a base d'asta.

Al di là, infatti, dei problemi di prevedibilità della soglia posti da tale soluzione normativa, resta il dato che, nell'ambito dell'aggiudicazione secondo l'offerta economicamente più vantaggiosa, deve essere sempre consentita all'offerente la possibilità di fornire una spiegazione delle ragioni sottese all'entità della propria offerta (art. 69 della direttiva 2014/24/UE e 82, paragrafi 1, 2 e 3, della direttiva 2014/25/UE).

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 52, comma 8, della legge prov. Trento n. 3 del 2020.

17.- Con ricorso n. 50 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge prov. Trento n. 2 del 2020.

Va, innanzitutto, precisato che il ricorso impugna l'intero articolo, ma il tenore sostanziale della censura investe i soli commi 1, 2 e 4.

In particolare, il comma 1, prevede che «[p]er accelerare la realizzazione delle opere pubbliche, al fine di fronteggiare la crisi economica dovuta alla situazione di emergenza sanitaria in atto, le amministrazioni giudicatrici [...] procedono all'appalto di lavori con procedura negoziata senza la previa pubblicazione di un bando di gara, ai sensi dell'art. 33 della legge provinciale sui lavori pubblici 1993, per lavori di importo non superiore alla soglia di rilevanza europea, anche avvalendosi dell'Agenzia provinciale per gli appalti e contratti». A tal fine, il comma 2 dispone che «il responsabile del procedimento seleziona un numero di imprese da invitare compreso tra dieci e quindici, per i lavori di importo complessivo inferiore a 2 milioni di euro, o compreso tra dieci e venti, negli altri casi». Se, tuttavia, «l'importo stimato, per il singolo contratto, non è superiore a 150.000 euro gli inviti inviati [...] sono rivolti ad almeno cinque imprese ritenute idonee» (così stabilisce il comma 4).

17.1.- Secondo l'Avvocatura generale, l'impugnato art. 3 si porrebbe in contrasto con l'art. 36 cod. contratti pubblici, «che detta un'articolata e diversa disciplina delle modalità di affidamento» dei cosiddetti contratti sotto soglia e prevede che l'affidamento e l'esecuzione di tali contratti avvenga «nel rispetto dei principi di cui agli articoli 30, comma 1, 34 e 42, nonché [n]el rispetto del principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti e in modo da assicurare l'effettiva possibilità di partecipazione delle microimprese, piccole e medie imprese».

17.2.- Nell'atto di costituzione in giudizio, la resistente sostiene che il legislatore provinciale avrebbe voluto «dare impulso al settore accelerando le procedure di affidamento finalizzate alla realizzazione delle opere pubbliche, in modo da contribuire a fronteggiare la crisi economica dovuta alla situazione di emergenza in atto». In ragione di una possibile «incerta esecuzione dell'appalto da parte di imprese provenienti da specifici territori maggiormente colpiti dall'epidemia», la procedura negoziata senza bando consentirebbe «alle Amministrazioni aggiudicatrici di procedere celermente agli affidamenti dell'esecuzione di opere pubbliche [...] posto che l'interesse alla tutela della concorrenza nell'odierno contesto di emergenza recede a fronte del prioritario interesse a garantire la continuità delle commesse pubbliche pur in un contesto operativo incerto e mutevole».



In ogni caso, «il rispetto della piena concorrenzialità tra gli operatori economici» sarebbe garantito «dall'indicazione del numero di imprese da invitare che, in misura superiore a quanto previsto dalla normativa statale, è compreso tra dieci e venti». Quanto alla mancata evocazione dei principi di rotazione degli inviti e degli affidamenti, essa non comporterebbe la «negazione della vigenza» degli stessi, «la cui precettività [informerebbe] lo svolgimento della procedura negoziata senza bando».

17.3.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1, 2 e 4, della legge prov. Trento n. 2 del 2020 è fondata, per violazione dei limiti statutari, in relazione all'art. 36 cod. contratti pubblici, norma di riforma economico-sociale.

La disciplina provinciale impugnata contrasta con quanto dispone la menzionata norma di riforma economico-sociale, sotto molteplici prospettive.

17.3.1.- Innanzitutto, la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, di cui all'art. 33 della legge prov. Trento n. 26 del 1993, viene prevista, nella disposizione impugnata, in via di automatismo e non come mera facoltà, diversamente da quanto prospetta l'art. 36, comma 2, cod. contratti pubblici, il quale espressamente preserva la possibilità per la stazione appaltante di ricorrere alle procedure ordinarie.

Inoltre, quanto al profilo del procedimento di aggiudicazione, secondo l'art. 3, comma 2, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, è sufficiente invitare fra dieci e quindici operatori per l'affidamento dei lavori di importo inferiore ai due milioni di euro e fra dieci a venti operatori per quelli di valore da due milioni di euro alla soglia europea. Per converso, secondo l'art. 36, comma 2, lettera *d*), cod. contratti pubblici, già per l'affidamento di lavori di importo pari o superiore a un milione di euro è necessaria la procedura di cui all'art. 60. Pertanto, sopra la citata soglia, la normativa statale prevede l'utilizzo della procedura aperta.

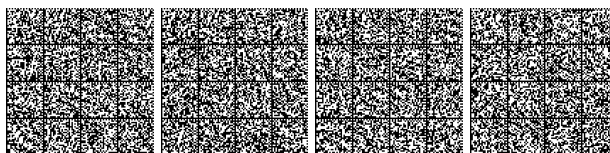
17.3.2.- Il rinvio della norma impugnata all'art. 33 della legge prov. n. 26 del 1993 consente poi di cogliere ulteriori profili di contrasto con la normativa statale.

Occorre, a tal fine, premettere che, per costante orientamento di questa Corte, l'ammissibilità del ricorso in via principale non è preclusa dal carattere confermativo o riproduttivo di una disposizione rispetto ad altra norma non impugnata, in quanto «ogni provvedimento legislativo esiste a sé e può formare oggetto di autonomo esame ai fini dell'accertamento della sua legittimità: l'istituto dell'acquiescenza non si applica ai giudizi in via principale, atteso che la norma impugnata ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 237, n. 98 e n. 60 del 2017, n. 39 del 2016, n. 215 e n. 124 del 2015)» (sentenza n. 25 del 2021). Di conseguenza, una disposizione ripetitiva di una precedente norma è comunque impugnabile e oggetto di censura anche rispetto al contenuto riproduttivo o di rinvio.

Orbene, tanto chiarito, si deve osservare che l'art. 33, comma 4, della legge prov. Trento n. 26 del 1993 prevede che «la stazione appaltante individua gli operatori economici da consultare sulla base di informazioni riguardanti le caratteristiche di qualificazione economico-finanziaria e tecnico-organizzativa desunte dal mercato» solo «se possibile». La disposizione pertanto diverge dall'art. 36, comma 2, lettere *b*), *c*) e *c-bis*), cod. contratti pubblici, secondo le quali, viceversa, gli operatori devono essere sempre individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti. E, a tal riguardo, le linee guida ANAC n. 4, recanti «Affidamento dei contratti sotto-soglia, indagini di mercato ed elenchi di operatori economici», contengono una normativa di dettaglio.

Da ultimo, sempre il rinvio che la disposizione censurata opera all'art. 33 della legge prov. Trento n. 26 del 1993 evidenzia un ulteriore profilo di contrasto, che riguarda i principi ispiratori delle norme di riforma economico-sociale dettate dal codice dei contratti pubblici. Il citato art. 33 della legge prov. Trento n. 26 del 1993 prevede, al comma 4, il «rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza e rotazione», nonché, al comma 5, il rispetto «dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza», ma solo se le procedure di cui al comma 4 sono consentite dalla normativa statale «per i lavori d'importo complessivo inferiore a un milione di euro». Viceversa, l'art. 36, comma 1, cod. contratti pubblici stabilisce per l'affidamento di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di cui all'art. 35 cod. contratti pubblici il necessario rispetto, oltre che dei principi di rotazione degli inviti e degli affidamenti, in modo anche da assicurare l'effettiva possibilità di partecipazione delle micro, piccole e medie imprese, nonché dei principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, anche l'osservanza del principio di sostenibilità ambientale di cui all'art. 34, nonché delle discipline relative al conflitto di interessi, al contrasto di frodi e corruzione (di cui all'art. 42 cod. contratti pubblici) e al rispetto delle clausole sociali (all'art. 50 cod. contratti pubblici).

17.3.3.- Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1, 2 e 4, della legge prov. Trento n. 2 del 2020.



18.- L'art. 3 della legge prov. Trento n. 2 del 2020, relativamente ai commi già in precedenza impugnati, è stato, di seguito, ulteriormente modificato dall'art. 29 della legge prov. Trento n. 6 del 2020. In particolare, la nuova disposizione ha introdotto le seguenti novità: ha inserito un comma 01 che recita: «[l]e amministrazioni aggiudicatrici possono procedere all'affidamento diretto di lavori, servizi e forniture, compresi i servizi di ingegneria e architettura, fino alla soglia prevista, per tale tipologia di affidamento, dall'art. 1, comma 2, lettera a), del decreto-legge n. 76 del 2020»; ha sostituito, nel comma 1, le parole «procedono all'appalto di lavori» con «possono procedere all'appalto di lavori»; e ha abrogato il comma 4.

18.1.- Con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 92 del 2020, è stato impugnato anche l'art. 29 della legge prov. di Trento n. 6 del 2020, insieme ad altre questioni promosse con riferimento a ulteriori disposizioni, esaminate in un differente giudizio.

Il ricorrente ha evidenziato che, con la nuova previsione, il legislatore provinciale avrebbe modificato sotto vari profili l'art. 3 della legge prov. di Trento n. 2 del 2020, che era stato già impugnato, in quanto «investiva le materie trasversali della tutela della concorrenza, delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali e dell'ordine pubblico, con violazione dei limiti della competenza statutaria e dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione».

A dire dell'Avvocatura generale, le modifiche apportate dall'art. 29 della legge prov. di Trento n. 6 del 2020 «non consent[irebbero] di ritenere superate le censure formulate» nel predetto ricorso. Conseguentemente, sono state proposte «integralmente le questioni già oggetto di impugnativa in ordine al suddetto articolo 3», poiché la Provincia avrebbe ecceduto dalle competenze statutarie e si sarebbe posta in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in materia di tutela della concorrenza.

18.2.- La Provincia autonoma di Trento si è costituita in giudizio per eccepire, innanzitutto, la palese inammissibilità della questione per «genericità della censura sollevata».

La resistente, oltre a far valere le eccezioni generali di inammissibilità già in precedenza esaminate, ha rilevato, nello specifico, che il ricorrente si sarebbe limitato a traslare sull'art. 29 della legge prov. Trento n. 6 del 2020 le contestazioni già rivolte all'art. 3 della legge prov. Trento n. 2 del 2020, con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 50 del 2020.

18.3.- L'eccezione è fondata.

Il ricorrente si limita a dedurre la violazione dei limiti statutarie e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., senza sviluppare alcuna autonoma e specifica motivazione (sentenza n. 7 del 2021). L'argomentazione consta di un mero rinvio per relationem alle censure mosse con il ricorso n. 50 del 2020 nei confronti dell'art. 3 della legge prov. Trento n. 2 del 2020 (sentenze n. 258 del 2020, n. 160 del 2020, n. 214 del 2019 e n. 88 del 2018, ordinanze n. 85 e n. 64 del 2018).

Simile generica doglianza non individua neppure, se non per quanto possa inferirsi sempre per relationem, le specifiche disposizioni impuginate all'interno dell'art. 29 della legge prov. Trento n. 6 del 2020, contenente previsioni eterogenee, nonché il parametro interposto che, in virtù dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., assurgerebbe al ruolo di norma di riforma economico-sociale violata dalla disposizione provinciale.

Difettano, dunque, una, sia pur sintetica, argomentazione (sentenze n. 171, n. 95 e n. 78 del 2021), nonché gli elementi, anche minimi, che consentono di esaminare nel merito le censure mosse dal ricorrente sul punto (sentenze n. 174 del 2020, n. 290 e n. 198 del 2019, n. 245 del 2018).

La questione va dichiarata, pertanto, inammissibile per l'assoluta genericità della doglianza promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri.

19.- Sempre l'art. 3, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020 è stato, di seguito, modificato dall'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 13 del 2020, secondo cui «[n]el comma 3 dell'articolo 3 della legge provinciale n. 2 del 2020 le parole: “[g]li appalti di lavori pubblici di importo superiore a quello previsto dall'articolo 16, comma 3, della legge provinciale di recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici 2016 sono aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa secondo i criteri previsti dall'articolo 2, comma 3, di questa legge” sono sostituite dalle seguenti: “[p]er l'affidamento di lavori di importo inferiore alle soglie europee, le amministrazioni aggiudicatrici aggiudicano, a loro scelta, sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa o del prezzo più basso. Se i lavori sono aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa l'offerta tecnica può essere valutata anche sulla base di uno o più dei criteri previsti dall'articolo 2, comma 3, di questa legge.”».

In sostanza, la disposizione provinciale - nel caso dell'aggiudicazione di lavori sotto le soglie europee - oltre a preservare la scelta per l'amministrazione aggiudicatrice fra il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e quello del prezzo più basso, rende facoltativa la possibilità di valutare l'offerta tecnica con uno o più dei criteri indicati dall'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020.



19.1.- Con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 6 del 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, tra l'altro, anche tali modifiche, in riferimento ai parametri statutarî, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. e all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici.

A parere dell'Avvocatura generale, la disposizione provinciale rinvia ai criteri dell'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020 e, pertanto, si esporrebbe alle medesime censure di illegittimità costituzionale illustrate, sempre nel ricorso n. 6 del 2021, per l'impugnazione dell'art. 1, comma 4, della legge prov. Trento n. 13 del 2020, che negli stessi termini ha reso facoltativo - nel caso dell'aggiudicazione dei lavori sopra-soglia - l'utilizzo dei criteri indicati nell'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020.

19.2.- Secondo la difesa provinciale il motivo sarebbe infondato «alla luce delle medesime considerazioni svolte» per l'art. 1, comma 4.

Peraltro, trattandosi di procedure di affidamenti sotto-soglia, «a maggior ragione si dov[ebbe] ritenere che l'infondatezza del motivo [non sia] smentita all'articolo 95, comma 13, del d.lgs. 50/2016».

19.3.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 13 del 2020, promossa per violazione dei limiti statutarî, in relazione all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici, è fondata nella parte in cui il citato art. 2, comma 3, modificando l'art. 3, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, prevede che «[s]e i lavori sono aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa l'offerta tecnica può essere valutata anche sulla base di uno o più dei criteri previsti dall'articolo 2, comma 3, di questa legge».

L'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 13 del 2020, pur rendendo facoltativo, nella valutazione delle offerte secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, il ricorso ai criteri di cui all'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, continua, per l'aggiudicazione dei lavori sotto-soglia, a consentire il loro utilizzo, similmente a quanto dispongono, rispettivamente, il nuovo comma 3, per i lavori sopra-soglia, e il comma 5-bis dell'art. 2 della legge prov. Trento n. 2 del 2020, per l'aggiudicazione di servizi e forniture. Valgono, pertanto, le stesse considerazioni spese in ordine all'illegittimità costituzionale di questi ultimi.

In particolare, da un lato, il riferimento alle micro, piccole e medie imprese subappaltrici e fornitrici locali di cui alle lettere a) e b) dell'indicato art. 2, comma 3, non può in alcun modo attenersi alla qualità dell'offerta, neppure in senso sociale, trattandosi al contrario di criteri discriminatori. Da un altro lato, l'eventuale scelta dell'elemento di cui alla successiva lettera c) si traduce di fatto in un indiretto incentivo all'utilizzo del subappalto, che in quanto tale non può attenersi all'oggetto e alla qualità della prestazione. Infine, il riferimento generico agli "impegni" non delimita a sufficienza la discrezionalità dell'amministrazione, che oltretutto non è tenuta ad indicare nei documenti di gara i criteri individuati dalla disposizione provinciale.

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 13 del 2020, là dove, modificando il comma 3 dell'art. 3 della legge prov. Trento n. 2 del 2020, inserisce il seguente ultimo periodo: «Se i lavori sono aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa l'offerta tecnica può essere valutata anche sulla base di uno o più dei criteri previsti dall'articolo 2, comma 3, di questa legge».

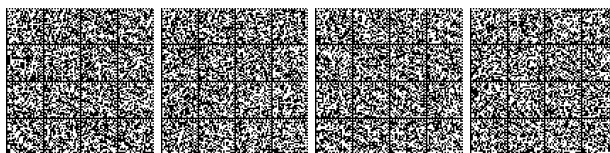
20.- Con il ricorso iscritto al n. 50 del reg. ric. 2020 anche l'art. 4 della legge prov. Trento n. 2 del 2020 è stato impugnato.

L'articolo, che detta «[d]isposizioni per la semplificazione e l'accelerazione delle procedure di affidamento», prevede, al comma 1, che «la partecipazione alle procedure equivale a dichiarazione di insussistenza dei motivi di esclusione e di possesso dei criteri di selezione specificati dal bando di gara o dalla lettera di invito»; mentre, al comma 2, stabilisce che «le amministrazioni giudicatrici procedono all'esame delle offerte e, successivamente, al fine della stipula del contratto, verificano l'assenza dei motivi di esclusione e il possesso dei requisiti di selezione in capo al solo aggiudicatario e all'eventuale impresa ausiliaria».

20.1.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, tale disposizione contrasterebbe con l'art. 117, commi primo e secondo, lettere e) ed l), Cost., e con quanto sancito dall'art. 80 cod. contratti pubblici.

Il citato art. 80, precisa il ricorrente, impedirebbe, «al fine di garantire una concorrenza effettiva [...] (non solo la stipula del contratto ma anche) la partecipazione alle gare di operatori economici non idonei, per i quali sussistono i motivi di esclusione ivi individuati». La disposizione provinciale non sarebbe, dunque, in linea con la suddetta norma di riforma economico-sociale, volta ad impedire la partecipazione alle gare di operatori economici non idonei.

20.2.- Nell'atto di costituzione in giudizio, la resistente ha sottolineato che l'art. 4, commi 1 e 2, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, lungi dal rappresentare un ostacolo alla concorrenza, costituirebbe una «semplificazione degli oneri amministrativi di partecipazione che consent[irebbe] di estendere la partecipazione alle gare pubbliche anche a soggetti che, per quanto competenti dal punto di vista delle capacità tecniche, sono meno strutturati dal punto di vista dell'organizzazione amministrativa».



L'impugnato art. 4, comma 1, sarebbe, inoltre, pienamente coerente con quanto affermato dal considerando n. 84 della direttiva 2014/24/UE e con «il principio di riduzione degli oneri amministrativi quale mezzo di semplificazione dell'azione amministrativa», principio che avrebbe trovato crescente considerazione anche da parte del legislatore statale.

Ciò premesso, non sarebbero fondate le censure promosse con riferimento alla pretesa violazione della competenza statale in materia di ordinamento civile, poiché il citato comma 1 non detterebbe «una norma sulla forma della manifestazione di volontà, la quale rimane forma scritta, ma solo sul modo della manifestazione della volontà».

Quanto alle censure mosse all'art. 4, comma 2, esse risulterebbero non fondate, poiché la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di esaminare le offerte prima della verifica dei requisiti di partecipazione sarebbe consentita dagli artt. 56, paragrafo 2, e 57, paragrafo 5, della direttiva 2014/24/UE.

Sia il comma 1 sia il comma 2 dell'art. 4 sarebbero inoltre estranei alla materia «ordine pubblico», anch'essa evocata dal ricorrente.

Concludendo - secondo la resistente - le previsioni di cui all'art. 4 perseguirebbero, durante il periodo emergenziale, l'obiettivo di bilanciare ragionevolmente «l'esigenza di escludere dalla competizione nel corso della procedura selettiva i concorrenti che presentano motivi di esclusione o privi dei criteri di selezione [...] e l'esigenza di prevenire ritardi nello svolgimento della procedura di aggiudicazione».

20.3.- Le questioni promosse nei confronti dei due citati commi dell'art. 4 devono essere esaminate separatamente.

20.3.1.- Con riferimento all'art. 4, comma 1, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, la questione di legittimità costituzionale è fondata, per violazione dei limiti statutari, in relazione alla norma di riforma economico-sociale, di cui all'art. 80 cod. contratti pubblici. È assorbito il profilo relativo alla violazione dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

L'art. 80 cod. contratti pubblici, evocato dalla difesa erariale quale parametro interposto, individua, ai commi 1, 2, 4, 5 e 9, le cause di esclusione dalla partecipazione alla procedura di aggiudicazione. Inoltre, il comma 12 dello stesso art. 80 indica le conseguenze della presentazione di false «dichiarazioni» e di false «documentazioni». Da questa disposizione si inferisce che la disciplina statale richiede che siano dichiarate e talora documentate precise informazioni, che non è dato, dunque, desumere dal mero fatto della presentazione della domanda di partecipazione, tanto più che un fatto concludente non consente di imputare alcuna responsabilità per un falso che non è stato neppure dichiarato.

Le esigenze di semplificazione amministrativa, cui allude la difesa provinciale, sono invero già recepite, a livello statale, dagli artt. 81 e 85 cod. contratti pubblici, che hanno ridotto gli oneri documentali, posti a carico dei concorrenti nelle procedure di gara, e semplificato le verifiche, introducendo forme di autodichiarazione per una serie di informazioni, tra le quali quelle correlate alle cause di esclusione di cui all'art. 80 cod. contratti pubblici.

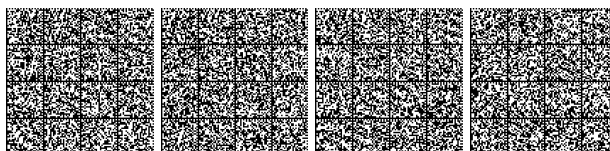
In particolare, il principale strumento che consente di realizzare gli obiettivi di semplificazione delle procedure è il Documento di gara unico europeo (DGUE), disciplinato dal citato art. 85, che costituisce una forma di auto-dichiarazione aggiornata in cui l'operatore economico, al momento della presentazione delle domande o delle offerte, attesta, in sostituzione dei certificati rilasciati da autorità pubbliche o da terzi, che il motivo di esclusione non si applica o che un dato criterio di selezione è soddisfatto e fornisce le informazioni rilevanti richieste dall'amministrazione.

Tanto premesso, è di tutta evidenza che ritenere un comportamento concludente, quale la partecipazione alla procedura di aggiudicazione, equivalente a un'autodichiarazione sulla insussistenza dei motivi di esclusione (oltre che sul possesso dei criteri di selezione) introduce una norma di contenuto radicalmente difforme rispetto all'art. 80 cod. contratti pubblici, e alla sottesa esigenza di «tutela della concorrenza».

La norma provinciale, prescindendo dalla dichiarazione, non consente di disincentivare la partecipazione di operatori che non soddisfano i requisiti indicati da tale disposizione. Non potrà, in particolare, trovare applicazione il deterrente dell'art. 80, comma 12, cod. contratti pubblici, che disciplina le conseguenze della falsa dichiarazione, essendo la dichiarazione presupposto di tale previsione. In tal modo, la norma provinciale mina la tutela della concorrenza, che trova una sua forma di protezione anche nell'evitare che soggetti senza requisiti partecipino alla procedura, in violazione della par condicio e della trasparenza.

20.3.2.- Anche la questione promossa in merito all'art. 4, comma 2, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, per contrasto con i limiti statutari, in relazione all'art. 80 cod. contratti pubblici, è fondata, con assorbimento di ogni altro profilo.

La norma provinciale posticipa, a un momento successivo all'aggiudicazione e antecedente alla stipula del contratto, la verifica in merito all'assenza dei motivi di esclusione e al possesso dei requisiti di selezione, che viene, dunque, effettuata solo in capo aggiudicatario e all'eventuale impresa ausiliaria.



Per converso, il codice dei contratti pubblici evoca, in diversi commi dell'art. 80, l'esclusione dalla partecipazione alla gara per coloro che non abbiano i requisiti previsti dal medesimo articolo, onde evitare che operatori privi di essi prendano parte alla procedura, in violazione della par condicio e della trasparenza.

Di conseguenza, la disposizione impugnata, indicando, quale criterio generale e salva la previsione di cui al comma 5 del medesimo art. 4, quello del controllo sui requisiti solo rispetto all'aggiudicatario e all'eventuale impresa ausiliaria, introduce una normativa difforme dall'art. 80 cod. contratti pubblici e un'automatica inversione dell'esame delle offerte prima della verifica dell'idoneità degli offerenti.

Né può ritenersi che la norma provinciale possa trovare una giustificazione in quanto dispone l'art. 1, comma 3, del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici), convertito, con modificazioni, nella legge 14 giugno 2019, n. 55, che ha esteso «fino al 31 dicembre 2020» (termine poi differito al 30 giugno 2023) anche ai settori ordinari quanto previsto, per i settori speciali, dall'art. 133, comma 8, cod. contratti pubblici.

Spetta invero solo allo Stato bilanciare la tutela della concorrenza con la semplificazione delle procedure. Come ha già osservato questa Corte nella sentenza n. 39 del 2020, «[l]a scelta di consentire o meno l'inversione procedimentale implica un delicato bilanciamento fra le esigenze di semplificazione e snellimento delle procedure di gara e quelle, fondamentali, di tutela della concorrenza, della trasparenza e della legalità delle medesime procedure, bilanciamento che non può che essere affidato al legislatore nazionale nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia, quale garanzia di uniformità della disciplina su tutto il territorio nazionale».

In ogni caso, la citata disposizione statale stabilisce la possibilità di invertire l'esame delle offerte rispetto alla verifica della idoneità degli offerenti solo relativamente alle procedure aperte, alle quali normalmente partecipano numerosi operatori, e unicamente in termini di facoltà concessa alle stazioni appaltanti, previa indicazione della stessa nel bando di gara o nell'avviso con cui si indice la gara. Per converso, la disposizione provinciale impugnata prevede tale inversione per qualunque procedura e in via di automatismo.

20.3.3.- Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 2, della legge prov. Trento n. 2 del 2020.

21.- Con il ricorso n. 50 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, infine, l'art. 6 della legge prov. Trento n. 2 del 2020.

Tale disposizione prevede quanto segue: «1. Per accelerare la realizzazione delle opere pubbliche, al fine di fronteggiare la crisi economica dovuta alla situazione di emergenza sanitaria in atto, la selezione dei soggetti per l'affidamento di incarichi tecnici di importo inferiore alla soglia di rilevanza europea, mediante affidamento diretto o mediante confronto concorrenziale, è effettuata secondo quanto previsto da quest'articolo. 2. Nei casi di affidamento diretto, l'affidatario è individuato in deroga alla procedura prevista dall'articolo 24 bis del decreto del Presidente della Provincia 11 maggio 2012, n. 9-84/Leg (Regolamento di attuazione della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26 concernente "Norme in materia di lavori pubblici di interesse provinciale e per la trasparenza negli appalti" e di altre norme provinciali in materia di lavori pubblici), con le modalità previste dall'articolo 25 bis del medesimo decreto e nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 19 ter della legge provinciale di recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici 2016. Ferma restando la possibilità per il responsabile del procedimento di derogarvi, ove lo ritenga necessario, costituiscono riferimento per la congruità del ribasso offerto le seguenti percentuali di ribasso o la loro media pesata se l'affidamento ha ad oggetto opere appartenenti a più di una tipologia di opera: *a)* per le opere "edilizia - strutture impianti": ribasso minimo 10 per cento, ribasso massimo 20 per cento; *b)* per le opere "geologia": ribasso minimo 15 per cento, ribasso massimo 25 per cento; *c)* per le opere "mobilità - idraulica - informazione - paesaggio - urbanistica": ribasso minimo 20 per cento, ribasso massimo 30 per cento; *d)* per le opere "coordinamento sicurezza": ribasso minimo 25 per cento, ribasso massimo 35 per cento. 3. In caso di affidamento di incarichi tecnici mediante confronto concorrenziale, è invitato un numero di soggetti idonei compreso tra cinque e dieci, selezionati con le modalità previste dall'articolo 25 bis del decreto del Presidente della Provincia n. 9-84/Leg del 2012 e nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 19 ter della legge provinciale di recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici 2016. Gli incarichi sono aggiudicati con il criterio del prezzo più basso, oppure, solo se necessario in ragione della natura, oggetto o caratteristiche del contratto e in ogni caso, per la progettazione architettonica, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Quando l'amministrazione aggiudicatrice ricorre ad elementi di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa esclusivamente di natura quantitativa o tabellare non nomina la commissione tecnica. 4. Quest'articolo si applica agli affidamenti effettuati o alle procedure la cui lettera di invito è inviata dopo la data di entrata in vigore di questa legge ed entro ventiquattro mesi dalla medesima data».



21.1.- Secondo l'Avvocatura generale, l'articolo sopra richiamato, nel disciplinare sia l'affidamento di incarichi tecnici di importo inferiore alla soglia di rilevanza europea «mediante affidamento diretto o mediante confronto concorrenziale», sia i criteri di aggiudicazione e la congruità dell'offerta in modo diverso rispetto agli artt. 36 e 95 cod. contratti pubblici, recherebbe disposizioni in contrasto con tali norme di riforma economico-sociale, alla luce dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

21.2.- La difesa provinciale si difende nel merito procedendo a una analitica disamina dei primi tre commi dell'art. 6.

21.2.1.- Quanto al comma 1, sostiene che il legislatore provinciale non avrebbe inteso «consentire l'utilizzo dell'affidamento diretto e del confronto concorrenziale in fattispecie diverse da quelle già previste nell'ordinamento provinciale», bensì «solo dettare una disciplina parzialmente diversa delle modalità di svolgimento di queste procedure». In particolare, non vi sarebbe alcuna deroga all'art. 24 del Regolamento di attuazione della legge della Provincia autonoma di Trento n. 26 del 1993, che «individua le circostanze a fronte delle quali è possibile procedere all'affidamento di incarichi tecnici mediante affidamento diretto». In definitiva, il primo comma dell'art. 6 impugnato si limiterebbe a svolgere «una funzione ricognitiva delle due modalità di affidamento» di tali incarichi, «da applicare nel periodo di eccezionale crisi economica».

21.2.2.- Anche il comma 2 dell'art. 6 avrebbe - secondo la difesa provinciale - per lo più effetto ricognitivo, confermando l'applicazione dell'art. 19-ter della legge prov. Trento n. 2 del 2016 e dell'art. 25-bis del regolamento di attuazione della legge prov. Trento n. 26 del 1993.

Introducendo la previsione in base alla quale l'individuazione dell'affidatario deve avvenire in deroga all'art. 24-bis del citato regolamento, la norma impugnata avrebbe consentito all'amministrazione provinciale di «accelerare le procedure di scelta dei professionisti ai quali affidare gli incarichi tecnici per lo svolgimento dei lavori pubblici, premettendo il sistema dell'invito ai tre operatori economici e conseguente sorteggio, ma nel rispetto del principio di rotazione introdotto con legge provinciale n. 2 del 2019».

Inoltre, il comma 2 dell'art. 6 - là dove dispone la disapplicazione del sistema di valutazione delle anomalie basato sul computo della media dei ribassi degli incarichi affidati nei dodici mesi precedenti, previsto dal citato art. 24-bis del regolamento attuativo della legge provinciale sui lavori pubblici, e sostituisce tale sistema con «l'indicazione in legge di percentuali minime e massime di ribasso, non vincolanti, in quanto motivatamente superabili, ove necessario, dal Responsabile del procedimento» - sarebbe finalizzato ad evitare, «in un periodo connotato da un forte rallentamento dell'economia», la presentazione di offerte caratterizzate da ribassi insostenibili. La previsione normativa precostituirebbe una griglia di valutazione che consentirebbe al responsabile del procedimento di decidere velocemente sulla congruità degli affidamenti.

21.2.3.- Da ultimo, con riferimento al comma 3 dell'art. 6 impugnato, che concerne le modalità di affidamento degli incarichi tecnici sotto soglia mediante il confronto concorrenziale, la difesa della Provincia autonoma di Trento afferma che esso consentirebbe di applicare il criterio di aggiudicazione più adeguato a seconda della tipologia di incarico: quello del prezzo più basso per incarichi tecnici che non richiedono «elaborazione estetica del prodotto tecnico oggetto di incarico», quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa per gli incarichi «che richiedono sia l'applicazione di cognizioni tecnico-specialistiche sia un'elaborazione estetica dell'oggetto della prestazione». In questi casi, qualora gli elementi di valutazione dell'offerta siano esclusivamente di natura quantitativa o tabellare, al fine di assicurare la celerità delle procedure di aggiudicazione, la disposizione prevede che non venga nominata la commissione tecnica, trattandosi di situazione «del tutto scevra da margini di valutazione discrezionale».

Se è vero che l'art. 95 cod. contratti pubblici prevede sempre il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa per l'affidamento dei servizi di architettura e di ingegneria pari o superiori a euro 40.000, il legislatore provinciale avrebbe tuttavia individuato «un sottoinsieme di incarichi rispetto ai quali la valutazione qualitativa risulta imprescindibile», mentre i restanti incarichi verrebbero affidati al prezzo più basso «entro una soglia di valore più elevata di quella ordinariamente applicata, al fine di ridurre i margini di valutazione discrezionale e accelerare così i tempi di svolgimento della selezione del contraente».

Anche questa disposizione sarebbe, pertanto, giustificata dalla necessità di semplificare le procedure di affidamento degli incarichi al fine di evitare un rallentamento delle commesse pubbliche nella fase di crisi economica determinata dall'applicazione delle misure emergenziali di contenimento del contagio.

21.3.- Le censure mosse dall'Avvocatura coinvolgono diversi aspetti relativi agli incarichi tecnici.

In particolare, esse si appuntano sulle procedure dell'affidamento diretto o mediante confronto concorrenziale (commi 1, 2, primo periodo, e 3, primo periodo), sull'imposizione di parametri di congruità dell'offerta, nel caso dell'affidamento diretto (comma 2, secondo periodo) e sulla scelta tra il criterio del prezzo più basso e quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, nel caso dell'affidamento mediante confronto concorrenziale (comma 3, secondo periodo).



21.3.1.- Le questioni promosse con riguardo all'art. 6, commi 1, 2, primo periodo, e 3, primo periodo, in relazione alle condizioni per procedere all'affidamento diretto e alle modalità che regolano il confronto concorrenziale, sono inammissibili per inadeguata e carente motivazione nonché per incompleta ricostruzione del quadro normativo.

Con riferimento a tale disciplina, il ricorso n. 50 del 2020 si limita laconicamente ad affermare che «anche per tale disposizione si richiamano le già citate sentenze della Corte costituzionale n. 166 del 2019 e n. 160/2009 sul riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale e le Province autonome in ordine alla disciplina dei contratti pubblici».

D'altro canto, il senso dell'impugnazione non si può neppure, in alcun modo, inferire dal richiamo alle norme interposte. L'affidamento degli incarichi tecnici è, infatti, regolato dal codice dei contratti pubblici nell'art. 23, comma 2, che rinvia agli artt. 152 e seguenti, nell'art. 24 e nell'art. 157, che rimanda all'art. 36, esclusivamente sotto il profilo della procedura. Sennonché il ricorso evoca, insieme con l'art. 95, il solo art. 36 cod. contratti pubblici, che disciplina il citato profilo della procedura in modo non difforme dalla disposizione provinciale e, dunque, non lascia trapelare le ragioni dell'impugnazione (sentenze n. 174, n. 143 e n. 25 del 2020).

Vanno, dunque, dichiarate inammissibili le questioni promosse con riguardo all'art. 6, commi 1, 2, primo periodo, e 3, primo periodo, della legge prov. Trento n. 2 del 2020.

21.3.2.- Il secondo periodo dell'art. 6, comma 2, della legge prov. Trento n. 2 del 2020 prevede che, «[f]erma restando la possibilità per il responsabile del procedimento di derogarvi, ove lo ritenga necessario, costituiscono riferimento per la congruità del ribasso offerto» specifiche percentuali di ribasso, individuate fra un minimo e un massimo, riferite a particolari tipologie di opere o, «se l'affidamento ha ad oggetto opere appartenenti a più di una tipologia di opera», la media pesata delle rispettive percentuali di ribasso.

Con la citata disposizione, la Provincia, pur consentendo al responsabile del procedimento una facoltà di deroga, ma solo se necessario, di fatto irrigidisce *ex lege* il giudizio sulla congruità del ribasso. Tale cristallizzazione, sia che si riferisca a un livello ottimo di ribasso che consente l'aggiudicazione, sia che attenga alla congruità di un ribasso altrimenti anomalo, non trova, invero, riscontro nella legislazione statale e in specie nella disposizione fondamentale sui criteri di aggiudicazione dell'appalto, vale a dire l'art. 95 cod. contratti pubblici, evocato quale parametro interposto. Secondo la norma statale spetta, infatti, comunque alla discrezionalità della stazione appaltante tanto determinare e poi applicare i criteri di volta in volta ritenuti più idonei per valutare il carattere più vantaggioso dell'offerta, quanto giudicare la logicità, la ragionevolezza e l'adeguatezza di un ribasso eventualmente anomalo.

La questione promossa dallo Stato, per contrasto con i limiti statuari, in relazione alla citata norma di riforma economico-sociale è, pertanto, fondata.

In senso analogo, si è, del resto, pronunciata di recente questa Corte, con la sentenza n. 16 del 2021, avente a oggetto una norma della Regione siciliana che prevedeva un meccanismo simile a quello qui in considerazione, dal momento che la gara doveva «essere aggiudicata all'offerta che eguaglia[va] la soglia - calcolata secondo le regole introdotte dalle stesse disposizioni impugnate - o che più vi si avvicina[va] per difetto». In quella occasione, la norma impugnata è stata dichiarata costituzionalmente illegittima, perché aveva delineato «un meccanismo di individuazione della soglia, nonché di calcolo ed esclusione delle offerte anomale, diverso da quello previsto nel codice dei contratti pubblici», con conseguente illegittimità costituzionale della norma per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge prov. Trento n. 2 del 2020.

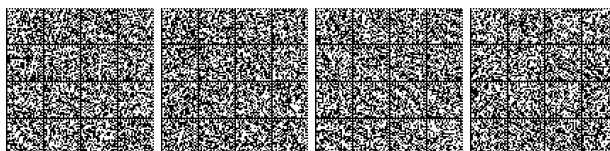
21.3.3.- Infine, anche il secondo periodo del comma 3 dell'art. 6 della legge prov. Trento n. 2 del 2020, relativo alla scelta tra il criterio del prezzo più basso e quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, nel caso dell'affidamento di incarichi tecnici mediante confronto concorrenziale, è stato impugnato per contrasto con l'art. 95 cod. contratti pubblici, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La questione, che prospetta un superamento dei limiti statuari, è fondata.

La disposizione provinciale privilegia il criterio del prezzo più basso, mentre consente di adottare quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa «solo se necessario in ragione della natura, dell'oggetto o delle caratteristiche del contratto», oltre che in caso di progettazione architettonica.

Tale previsione confligge chiaramente con l'art. 95 cod. contratti pubblici, che considera, per converso, eccezionale e residuale il criterio del minor prezzo.

Il comma 2 della norma statale prevede, in linea generale, che le stazioni appaltanti «procedono all'aggiudicazione degli appalti e all'affidamento dei concorsi di progettazione e dei concorsi di idee, sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo o sulla base dell'elemento prezzo o del costo, seguendo un criterio di comparazione costo/efficacia quale il costo del ciclo di vita, conformemente all'articolo 96».



Il comma 3 impone, poi, in via esclusiva il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, tra gli altri, proprio per i contratti relativi all'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura e agli altri servizi di natura tecnica e intellettuale di importo pari o superiore a 40.000 euro.

Viceversa, il criterio del minor prezzo è consentito solo nell'ipotesi dell'art. 95, comma 4, che, dopo l'abrogazione delle sue lettere *a)* e *c)* da parte del d.lgs. n. 32 del 2019, convertito nella legge n. 55 del 2019, si riferisce unicamente a «i servizi e le forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite da mercato, fatta eccezione per i servizi ad alta intensità di manodopera».

In definitiva, la soluzione provinciale si pone in evidente contrasto con la norma di riforma economico-sociale di cui all'art. 95 cod. contratti pubblici e, più in generale, con il favor che la disciplina statale (sentenze n. 114 del 2011 e n. 221 del 2010) e quella europea (considerando 89 e 90, art. 67 della direttiva 2014/24/UE; sul punto, anche Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 7 ottobre 2004, in causa C-247/02, Sintesi *spa*) assicurano al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, commi 2, secondo periodo, e 3, secondo periodo, della legge prov. Trento n. 2 del 2020.

22.- Da ultimo, la legge prov. Trento n. 3 del 2020, con l'art. 57, ha aggiunto all'art. 2 della legge prov. Trento n. 2 del 2020 un nuovo art. 7-*bis*.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al n. 59 del reg. ric. 2020, ha impugnato anche l'art. 57 della citata legge provinciale n. 3 del 2020.

In particolare, le censure dell'Avvocatura generale si sono indirizzate nei confronti del primo comma della disposizione, secondo il quale, «[i]n ragione della situazione venutasi a creare in conseguenza dall'emergenza epidemiologica da COVID-19», per ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge prov. Trento n. 3 del 2020, «la realizzazione di opere pubbliche può essere effettuata mediante affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori, ponendo a base di gara il progetto preliminare o il progetto definitivo e chiedendo in sede di gara l'offerta di migliorie tecniche».

22.1.- Il ricorrente ha ritenuto che l'art. 7-*bis*, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *e)* ed *l)*, Cost., nonché degli artt. 4 e 8 del d.P.R. n. 670 del 1972, andasse ad «impatt[are] sulla competenza esclusiva dello Stato in materia di concorrenza e [di] ordinamento civile per la conclusione ed esecuzione del contratto, materie che non possono che essere demandate alla legislazione statale al fine di assicurare uniformità ed omogeneità di comportamenti sull'intero territorio nazionale e non ad un futuro regolamento della Provincia autonoma».

Secondo l'Avvocatura generale, solo lo Stato poteva sospendere, «a titolo sperimentale, fino al 31 dicembre 2020», tramite l'art. 1, comma 1, lettera *b)*, del d.l. n. 32 del 2019, convertito nella legge n. 55 del 2019, il divieto di ricorrere «all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori», di cui all'art. 59, comma 1, quarto periodo, cod. contratti pubblici.

22.2.- Nell'atto di costituzione in giudizio, la Provincia autonoma di Trento ha, per converso, invocato la sospensione del divieto, disposta a livello statale e prorogata al 30 dicembre 2021 dall'art. 8, comma 7, lettera *a)*, del d.l. n. 76 del 2020, come convertito, quale argomento finalizzato a comprovare la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale promosse con riguardo all'art. 7-*bis* della legge prov. Trento n. 2 del 2020. La disposizione provinciale si sarebbe, infatti, limitata a prevedere «un'efficacia maggiore rispetto all'efficacia della Legge dello Stato di [soli] 83 giorni».

Sempre a sostegno della dichiarazione di non fondatezza delle questioni, la difesa provinciale è tornata poi ad evocare le previsioni di cui al d.lgs. n. 162 del 2017 e, dunque, la competenza legislativa riconosciuta alla Provincia autonoma rispetto alle «procedure di aggiudicazione e [ai] contratti pubblici, compresa la fase della loro esecuzione, relativi a lavori, servizi e forniture».

In ogni caso, la Provincia ha obiettato che nessuna delle disposizioni evocate sarebbe riconducibile alla materia dell'ordinamento civile, poiché esse non inciderebbero «sul contenuto del contratto [...], bensì riguard[erebbero] la fase anteriore della procedura di selezione del contraente».

Di conseguenza, poiché la previsione di cui all'art. 59 cod. contratti pubblici non recherebbe una norma fondamentale di riforma economico-sociale, come dimostrerebbe la sospensione della sua applicazione sino al 2021, e poiché il legislatore provinciale avrebbe la competenza legislativa in materia di procedure di selezione del contraente, non vi sarebbe stata alcuna violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *e)* ed *l)*, Cost. Sarebbe stato nella piena facoltà della Provincia disciplinare le modalità con cui può essere esercitato il «potere amministrativo di scelta del contraente da parte degli enti ai quali si applica la disciplina provinciale in materia di appalti pubblici» e, in particolare, «consentire l'affidamento congiunto di progettazione ed esecuzione dei lavori pubblici, allo scopo di accelerare le procedure di scelta del contraente».



22.3.- Le questioni di legittimità costituzionale, da riferire, sulla base della complessiva lettura dell'atto introduttivo, al solo comma 1 dell'art. 7-*bis* della legge prov. Trento n. 2 del 2020, introdotto con l'art. 57 della legge prov. Trento n. 3 del 2020, sono inammissibili.

22.3.1.- La questione promossa per violazione dei limiti statutari, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. è inammissibile, in quanto la motivazione risulta gravemente generica e carente.

Il ricorrente si limita a dedurre la violazione del parametro richiamato, senza un'autonoma e specifica motivazione e senza chiarire il meccanismo attraverso cui si realizzerebbe il preteso vulnus (tra le tante, sentenze n. 171, n. 95, n. 78 e n. 7 del 2021).

Difetta, cioè, qualsivoglia spiegazione del perché la disposizione impugnata dovrebbe involgere l'ordinamento civile, specie ove si consideri che essa regola un profilo che non attiene alla conclusione del contratto o alla sua esecuzione, bensì ad una procedura di affidamento, che presenta profili di specificità relativamente al suo oggetto.

Mancano, dunque, gli elementi, anche minimi, per esaminare nel merito le censure mosse dall'Avvocatura generale (sentenze n. 174 del 2020, n. 290 e n. 198 del 2019, n. 245 del 2018). Per costante orientamento di questa Corte, il ricorrente ha l'onere non solo di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione, ma anche quello di allegare, a sostegno delle questioni proposte, una motivazione non meramente assertiva. Il ricorso deve cioè contenere l'indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati e una, sia pur sintetica, argomentazione a supporto delle censure (sentenze n. 171, n. 95 e n. 78 del 2021).

22.3.2.- Anche la questione promossa per violazione dei limiti statutari, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., deve dichiararsi inammissibile.

A tal riguardo, occorre ripercorrere l'evoluzione normativa statale in materia di appalto integrato. Con il d.l. n. 32 del 2019, convertito nella legge n. 55 del 2019, è stata introdotta una deroga al divieto di appalto integrato, valida sino al 31 dicembre 2020. Il d.l. n. 76 del 2020, come convertito, ha poi modificato il termine, portandolo al 31 dicembre 2021 (art. 8, comma 7, lettera a). Successivamente, l'art. 52, comma 1, lettera a), numero 1.1), del d.l. n. 77 del 2021, come convertito, ha esteso il termine al 30 giugno 2023.

Le modifiche apportate alla disciplina statale hanno, pertanto, prorogato la deroga al divieto di affidamento congiunto di progettazione e di esecuzione, senza soluzione di continuità, sino al 30 giugno 2023. La prima proroga è stata introdotta il 16 luglio 2020, anteriormente alla scadenza del termine inizialmente fissato al 31 dicembre 2020; la seconda è stata prevista il 31 maggio 2021 e, dunque, ancora una volta, prima della successiva scadenza fissata al 31 dicembre 2021.

Nel contempo, anche la normativa provinciale è cambiata: l'art. 33, comma 6, della legge prov. Trento n. 6 del 2020, ha abrogato il termine biennale di efficacia della norma, mentre lo stesso art. 33, comma 2, ha stabilito che la disposizione trovi applicazione per le procedure per le quali la determina a contrarre sia adottata entro il termine previsto dall'art. 1, comma 1, del d.l. n. 76 del 2020 o quello successivo eventualmente previsto dalla normativa statale.

La disciplina provinciale si è, dunque, in tal modo allineata a quella statale anche sotto il profilo della durata temporale della deroga al divieto.

Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale è inammissibile per difetto sopravvenuto di interesse a ricorrere. Il descritto mutamento sia della normativa statale interposta sia di quella provinciale ha, infatti, prodotto un adeguamento di quest'ultima alle indicazioni del legislatore statale.

In sostanza, il censurato art. 7-*bis*, per effetto delle proroghe del termine di efficacia della deroga al divieto previste dalla normativa statale e delle modifiche nel frattempo intercorse sul piano provinciale, non ha mai trovato applicazione in un periodo nel quale non trovasse giustificazione nel diritto statale derogatorio e nelle sue proroghe dettate dallo *ius superveniens* (si veda *supra* il punto n. 9.4.). Pertanto, «non è più ravvisabile alcun interesse del Governo a coltivare il ricorso sul punto, con conseguente inammissibilità di esso *in parte qua*» (sentenze n. 17 del 2014 e n. 32 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 32 del 2012).

23.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, infine, con ricorso iscritto al n. 54 del registro ricorsi del 2020, ulteriori questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 aprile 2020, n. 3 (Variazioni al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per gli esercizi 2020, 2021 e 2022 e altre disposizioni).

Le questioni sono state promosse in relazione a molteplici parametri che paleserebbero una violazione dei limiti statutari previsti dagli artt. 4, comma 1, e 8, comma 1, numero 17), dello statuto reg. Trentino-Alto Adige.

In particolare, è stato impugnato l'art. 13, comma 1, recante «Disposizioni sui criteri premianti di aggiudicazione nell'ambito del subappalto a microimprese, piccole e medie imprese e imprese localizzate sul territorio provinciale», per contrasto con l'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost., in relazione agli artt. 3, 49, 101, 102 e 106 TFUE, all'art. 67 della direttiva 2014/24/UE e all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici.



Si è, inoltre, dubitato della legittimità costituzionale dell'art. 14, relativo alle soglie per l'affidamento diretto dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria e dei servizi ad essi connessi, in quanto ritenuto confliggente con l'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost., in relazione agli artt. 3, 101, 102 e 106 TFUE e all'art. 157, comma 2, cod. contratti pubblici.

Di seguito, è stato impugnato l'art. 16, che disciplina la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando per appalti di lavori di importo pari o superiore a 2.000.000 euro e inferiore alla soglia europea, per violazione dell'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost., in relazione agli artt. 3, 101, 102 e 106 TFUE e all'art. 36, comma 2, cod. contratti pubblici.

Sempre con il ricorso n. 54 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, il quale prevede misure di accelerazione delle procedure, che incidono sulla disciplina della cauzione provvisoria e sul momento di verifica dei requisiti di partecipazione, per violazione dell'art. 117, commi primo e secondo, lettere e) ed l), Cost., in relazione agli artt. 32, commi 7, 8 e 9, e 93 cod. contratti pubblici.

Alla luce dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost., è stato poi ravvisato un contrasto dell'art. 18, che disciplina i pagamenti e l'esecuzione del contratto, con l'art. 101, comma 3, cod. contratti pubblici, e dell'art. 19, che regola l'anticipazione del prezzo, con l'art. 35, comma 18, cod. contratti pubblici.

Ancora, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dubitato della legittimità costituzionale dell'art. 22, che interviene sul regime di proroga dei contratti di appalto e di concessione, per contrasto con l'art. 117, commi primo e secondo, lettere e), in relazione agli artt. 3, 101, 102 e 106 TFUE, all'art. 72, paragrafi 1 e 5, della direttiva 2014/24/UE e all'art. 43, paragrafi 1 e 5, della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione e all'art. 106 cod. contratti pubblici.

Infine, è stato oggetto di impugnazione, per contrasto con l'art. 117, commi primo e secondo, lettere e) ed l), Cost., l'art. 23, che limita l'ambito temporale di applicazione di alcune norme della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020, previste «per far fronte all'emergenza sanitaria ed economica causata dal virus SARS-CoV-2».

24.- Nell'atto di costituzione in giudizio, la Provincia autonoma di Bolzano ha sollevato due eccezioni di inammissibilità.

In primo luogo, il ricorso «fa[rebbe] assurgere tutte le disposizioni del Codice dei contratti pubblici [...] indistintamente a norme fondamentali di grande riforma economico-sociale».

In secondo luogo, si sarebbe trascurato che le disposizioni provinciali impuginate sono state emanate «quali misure urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19». A tal riguardo, è stata anche evocata la Comunicazione della Commissione europea, recante «Orientamenti della Commissione europea sull'utilizzo del quadro in materia di appalti pubblici nella situazione di emergenza connessa alla crisi [...] Covid-19 (2020/C 108 I/01)», con la quale si sarebbe sottolineata «la necessità di prevedere soluzioni rapide e intelligenti nonché agilità nella gestione degli appalti pubblici», di cui si sarebbe fatta interprete la legge provinciale.

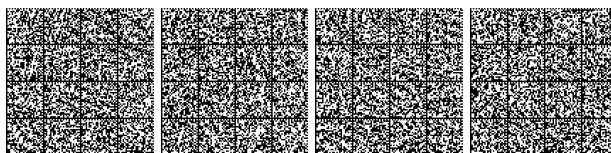
Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Provincia autonoma di Trento ha ribadito le due eccezioni di inammissibilità, deducendo ulteriormente che non sarebbero state travalicate le competenze attribuite dallo statuto di autonomia, per come specificate dalle norme del d.lgs. n. 162 del 2017, «di natura para-costituzionale e, quindi, di rango superiore rispetto alla legge delega in materia di contratti pubblici (legge 28 gennaio 2016, n. 11) e al Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50), che fanno comunque espressamente salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, e che sono, comunque, atti legislativi anteriori alle predette norme di attuazione».

24.1.- Le richiamate eccezioni di inammissibilità non sono fondate.

24.1.1.- Relativamente alla prima eccezione valgono le medesime considerazioni già spese per gli analoghi rilievi mossi dalla Provincia autonoma di Trento negli atti difensivi relativi alle questioni in precedenza esaminate (su cui *supra*, punto 4.2.).

In particolare, per orientamento costante di questa Corte, le disposizioni del codice dei contratti pubblici, che attengono alla disciplina della concorrenza e dell'ordinamento civile - materie di chiaro tenore trasversale (per la concorrenza, *ex multis*, sentenze n. 134 e n. 104 del 2021 e n. 56 del 2020; per l'ordinamento civile, *ex multis*, sentenza n. 287 del 2016) -, sono ascritte all'area delle norme fondamentali di riforma economico-sociale (*ex multis*, sentenze n. 166 del 2019, n. 263 del 2016, n. 269 del 2014, n. 187 e n. 36 del 2013, n. 74 del 2012, n. 328, n. 184 e n. 114 del 2011, n. 221 e n. 45 del 2010), che limitano anche la competenza primaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.

Né tale assetto può ritenersi in alcun modo inciso dall'adozione, con il d.lgs. n. 162 del 2017, delle norme di attuazione dello statuto reg. Trentino-Alto Adige in materia di contratti pubblici, secondo il cui art. 1, comma 1, «[l]e province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano con legge provinciale, nel rispetto della normativa dell'Unione



europea e delle norme legislative fondamentali di riforma economico-sociale, ivi comprese quelle che stabiliscono i livelli minimi di regolazione richiesti dal diritto dell'Unione europea in materia di appalti e concessioni, le procedure di aggiudicazione e i contratti pubblici, compresa la fase della loro esecuzione, relativi a lavori, servizi e forniture ai sensi dell'articolo 8, comma 1, numeri 1) e 17) del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, attenendosi al predetto principio di cui all'articolo 32, comma 1, lettera c), della legge 24 dicembre 2012, n. 234».

La disposizione citata preserva infatti il riferimento al limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale.

Simile richiamo deve essere, dunque, interpretato in linea di continuità con la giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale «[l]e disposizioni del codice dei contratti pubblici [...] regolanti le procedure di gara sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza, e [...] le Regioni, anche ad autonomia speciale, non possono dettare una disciplina da esse difforme (tra le tante, sentenze n. 263 del 2016, n. 36 del 2013, n. 328 del 2011, n. 411 e n. 322 del 2008)» (sentenza n. 39 del 2020, nonché le sentenze già sopra richiamate in questo stesso punto).

Parimenti, il riferimento contenuto nelle norme attuative dello statuto reg. Trentino Alto-Adige (d.lgs. n. 162 del 2017) ai «contratti pubblici, compresa la fase della loro esecuzione, relativi a lavori, servizi e forniture» deve essere coordinato con «l'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità di trattamento, nell'intero territorio nazionale, della disciplina dei momenti di conclusione ed esecuzione dei contratti» (sentenza n. 43 del 2011).

24.2.- La seconda eccezione, oltre ad attenere al merito piuttosto che al rito, è comunque non fondata.

Come già detto, la crisi pandemica da COVID-19 non consente in alcun modo di ravvisare una sorta di generale giustificazione rispetto a possibili deroghe a norme di riforma economico-sociale adottate dallo Stato, né in tal senso potrebbe deporre la citata Comunicazione della Commissione europea (2020/C 108 I/01), che non rileva quale parametro interposto.

Al contrario, l'esigenza di governare gli effetti economici della crisi e di operare delicatissimi bilanciamenti fra l'istanza di prevenire il rischio pandemico e la connessa necessità di operare semplificazioni delle procedure, da un lato, e le esigenze di garantire la concorrenza nonché la corretta conclusione ed esecuzione dei contratti, da un altro lato, potenziano le ragioni di uniformità della disciplina sottese alle norme di riforma economico-sociale, che in ogni caso solo lo Stato è legittimato a derogare.

Non giova certo alle istanze di uniformità, di trasparenza e di certezza del diritto, necessarie in special modo a tutela della concorrenza e delle ragioni dell'eguaglianza sottese all'ordinamento civile, tanto più in un contesto precario quale quello della presente crisi, l'accavallarsi di deroghe, disegnate a livello provinciale, specie se difformi rispetto alle parallele deroghe disposte a livello statale.

25.- Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Provincia autonoma di Bolzano ha anche richiesto che fosse dichiarata la cessazione della materia del contendere, in ragione dell'entrata in vigore della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 gennaio 2021, n. 1 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità provinciale per l'anno 2021), che avrebbe superato i profili di criticità ravvisati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri rispetto alla precedente legge prov. Bolzano n. 3 del 2020.

Sarebbero state, infatti, introdotte misure concordate in sede di tavolo tecnico presso il competente Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile.

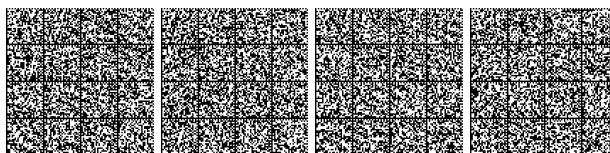
La cessazione della materia del contendere non si può, tuttavia, dichiarare, in quanto non si riscontrano i presupposti cui questa Corte costantemente subordina l'accertamento della cessata materia del contendere, ovvero «che il legislatore abbia abrogato o modificato le disposizioni censurate in senso satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso» e che «tali disposizioni, poi abrogate o modificate, non abbiano ricevuto applicazione medio tempore (*ex plurimis*, tra le più recenti, sentenza n. 180 del 2019)» (sentenza n. 16 del 2020; nello stesso senso, sentenze n. 195 e n. 42 del 2021).

Al contrario, se pure deve darsi atto che la legge prov. Bolzano n. 1 del 2021 ha abrogato alcune delle norme impugnate (nello specifico gli artt. 13, 17 e 22), d'altro canto, difetta ogni dimostrazione circa la loro mancata applicazione. Parimenti, non è stato comprovato né il carattere satisfattivo delle modifiche apportate dalla citata legge n. 1 del 2021 alle altre disposizioni impugnate - gli artt. 14, 16 e 23 - né, ancora una volta, la loro non applicazione.

26.- Passando ora al merito, il ricorso n. 54 del 2020 impugna, innanzitutto, l'art. 13, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020, rubricato «Disposizioni sui criteri premianti di aggiudicazione nell'ambito del subappalto a microimprese, piccole e medie imprese e imprese localizzate sul territorio provinciale».

Tale previsione stabilisce che «[f]ermo restando quanto previsto dall'articolo 33 della legge provinciale 17 dicembre 2015, n. 16, e successive modifiche, i lavori, i servizi e le forniture possono essere aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, per quanto compatibile, anche sulla base dei seguenti criteri qualitativi, sia discrezionali che tabellari:

a) impegno da parte del concorrente di affidare in subappalto l'esecuzione della totalità o di parte della prestazione a microimprese, piccole e medie imprese;



b) impegno da parte del concorrente di affidare in subappalto l'esecuzione della totalità o di parte della prestazione a imprese localizzate sul territorio provinciale;

c) impegno da parte del concorrente di acquisire le forniture necessarie per l'esecuzione della prestazione da microimprese, piccole e medie imprese;

d) impegno da parte del concorrente di acquisire le forniture necessarie per l'esecuzione della prestazione da imprese localizzate sul territorio provinciale;

e) impegno da parte del concorrente di praticare per le prestazioni affidate in subappalto la percentuale minore di sconto massimo rispetto a quanto previsto dall'elenco prezzi posto a base di gara, al fine di assicurare la qualità nell'esecuzione del contratto».

26.1.- Secondo l'Avvocatura generale, la disposizione impugnata violerebbe i limiti statutari, in relazione all'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost., agli artt. 3, 49, 101, 102 e 106 TFUE, all'art. 67 della direttiva 24/2014/UE e all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici.

Da tale quadro normativo, e in specie dall'art. 67 della direttiva 2014/24/UE e dall'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici, si evincerebbe che «i criteri di valutazione dell'offerta devono essere oggettivi, come gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto», caratteristiche, queste, che non si riscontrerebbero negli «impegni» elencati dall'art. 13, comma 1.

Inoltre, i criteri sanciti dalle lettere b) e d) - concernenti rispettivamente «l'impegno da parte del concorrente di affidare in subappalto l'esecuzione della totalità o di parte della prestazione a imprese localizzate sul territorio provinciale» e «l'impegno da parte del concorrente di acquisire le forniture necessarie per l'esecuzione della prestazione da imprese localizzate sul territorio provinciale» - assumerebbero un «illegittimo carattere discriminatorio», volto a favorire le imprese locali (viene in proposito citata la sentenza n. 440 del 2006).

Per le ragioni esposte, l'art. 13, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020 violerebbe i limiti posti alle competenze statutarie, dal diritto dell'Unione europea, nonché dalle norme di riforma economico-sociale dettate dal codice dei contratti pubblici. Inoltre, la disposizione lederebbe il divieto di restrizione della libertà di stabilimento nonché il principio della concorrenza regolato dagli artt. 3, 49, 101, 102 e 106 TFUE.

26.2.- Nell'atto di costituzione in giudizio, la Provincia di Bolzano ha sostenuto la non fondatezza della censura, poiché l'art. 13, comma 1, non mirerebbe a «sovertire la regola prevista dall'art. 95 del codice dei contratti pubblici, quanto piuttosto a porre degli ulteriori aspetti che si possano efficacemente compendiare con i criteri sanciti a livello nazionale». La scelta del legislatore provinciale si porrebbe in linea con la normativa dell'Unione europea e, in particolare, con l'obiettivo di favorire la partecipazione alle procedure di aggiudicazione delle piccole e medie imprese, che «maggiormente potrebbero risentire degli effetti economici negativi» conseguenti alla difficile congiuntura economica in atto.

In ogni caso, secondo la resistente, il parametro interposto evocato dall'Avvocatura generale sarebbe inconferente, poiché rispetto alla disposizione impugnata non sarebbe pertinente il richiamo al comma 6 dell'art. 95 cod. contratti pubblici, essendo viceversa implicato il comma 13 del medesimo articolo. Sarebbe, infatti, quest'ultimo a disciplinare «gli elementi premianti ai fini della valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa», fra i quali si ascrivono quelli tesi a favorire le piccole e medie imprese.

La censurata assenza di requisiti oggettivi sarebbe poi destinata ad essere sanata «attraverso le linee guide previste dalla legge».

In aggiunta, la difesa provinciale ha precisato che i criteri di valutazione dell'offerta previsti dall'impugnato art. 13 avrebbero «un connotato chiaramente suppletivo, e non anche esclusivo». Si tratterebbe di «elementi dal chiaro carattere "premiante"» incapaci di produrre effetti discriminatori e non in grado da soli di determinare conseguenze negative nei confronti di subappaltatori, subfornitori o concorrenti che non siano localizzati sul territorio provinciale. Non vi sarebbe, pertanto, alcuna compressione del principio di concorrenza, dovendosi registrare, al più, «una diversa modalità di espressione dei canoni europei di massima competitività tra imprese», che postulerebbe l'assegnazione in un periodo limitato di tempo «di un certo peso ponderale al concorrente in grado di conformare la propria offerta sulla base di un quadro "geografico" ben definito».

Ancora, il tenore testuale della disposizione dimostrerebbe che la valorizzazione degli aspetti locali costituirebbe «oggetto di una mera facoltà» e che sarebbe condizionata «al positivo superamento di un preliminare vaglio di compatibilità». In definitiva, la norma non intenderebbe favorire indiscriminatamente il tessuto economico locale: ciò si verificherebbe soltanto al realizzarsi di particolari condizioni - secondo giudizi di natura oggettiva - che possano rendere giustificabile e coerente l'attribuzione di un punteggio aggiuntivo. Tra l'altro, a dire della difesa provinciale, la «valorizzazione incentivante della filiera corta e delle prestazioni a chilometro "zero"» avrebbe ricadute positive anche sulla tutela del bene ambientale. A tal riguardo, si rileva che, anche a voler ritenere violato il



«principio di massima concorrenza», quest'ultimo dovrebbe ritenersi comunque soggetto al bilanciamento che, nel caso specifico, vedrebbe favorito il bene della tutela ambientale, attraverso la valorizzazione della filiera corta e delle prestazioni a chilometro zero.

Da ultimo, la difesa provinciale ha sostenuto che non vi sarebbe violazione dell'art. 71 della direttiva 2014/24/UE, poiché il concorrente potrebbe sempre scegliere liberamente l'operatore economico cui affidare in subappalto le attività oggetto della procedura di gara, con la conseguenza che l'eventuale mancata scelta di una impresa non locale non deriverebbe da una sua automatica esclusione dalla procedura.

26.3.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020, per violazione dei limiti statutari, in relazione all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici, è fondata, con conseguente assorbimento delle altre questioni poste.

26.3.1.- Va premesso che la disposizione provinciale presenta un contenuto ambiguo poiché, da un lato, nella rubrica fa riferimento a criteri «premiati», da un altro lato, nel testo evoca la possibile aggiudicazione attraverso gli enunciati «criteri qualitativi».

L'interpretazione dell'art. 13, comma 1, specie in ragione della funzione dei criteri che si evince dal suo contenuto testuale, fa propendere per una loro connotazione quali elementi di aggiudicazione dell'offerta.

In ogni caso, è doveroso rilevare che, pur ipotizzando la meno convincente qualificazione degli elementi enunciati dalla disposizione impugnata quali criteri premiali, anch'essi compongono in senso lato la valutazione dell'offerta tecnica e, pertanto, l'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici non potrebbe comunque reputarsi un parametro inconferente.

26.3.2.- Tanto premesso, le argomentazioni sviluppate dall'Avvocatura generale colgono certamente nel segno là dove, per quanto riguarda i criteri sub lettere *b)* e *d)*, dell'impugnato art. 13, comma 1, contestano il loro carattere discriminatorio e, pertanto, inidoneo a consentire la valutazione della qualità dell'offerta, come richiesto dall'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici. Peraltro, anche a volerli considerare criteri premiali, non può tacersi che la disciplina statale, riferendosi all'agevolazione alla partecipazione di micro, piccole e medie imprese, impone espressamente il rispetto dei principi di non discriminazione, di parità di trattamento e di proporzionalità.

La disciplina provinciale, d'altro canto, non può trovare una giustificazione neppure in un presunto bilanciamento di interessi fra tutela della concorrenza e difesa dell'ambiente. Anche a voler prescindere dalla effettiva plausibilità dell'assunto, che associa il privilegio per le imprese locali con la protezione dell'ambiente, in ogni caso il citato bilanciamento sarebbe di competenza esclusiva dello Stato.

Quanto ai criteri sub lettere *a)*, *c)* ed *e)*, del medesimo art. 13, comma 1, il loro generico riferirsi ad un «impegno» non sembra adeguato a orientare la discrezionalità dell'amministrazione aggiudicatrice, tenuta ad avvalersi di criteri connotati da un minimo di oggettività e di attinenza alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche dell'appalto.

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020.

27.- Con il secondo motivo di impugnazione, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020.

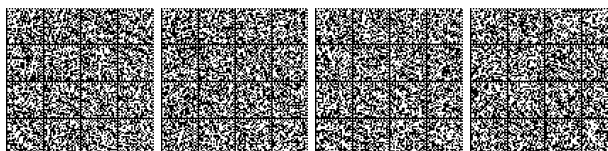
Quest'ultimo consente, in particolare, di procedere all'affidamento diretto dei «servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria e [dei] servizi ad essi connessi di importo pari o superiore a 40.000 euro e di importo inferiore a 150.000 euro [...], previa consultazione di tre professionisti, ove esistenti».

27.1.- L'art. 14 della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020 - secondo l'Avvocatura generale - contrasterebbe con le previsioni statutarie, violando, alla luce dell'art. 117, commi primo e secondo, lettera *e)*, la norma di riforma economico-sociale di cui all'art. 157, comma 2, cod. contratti pubblici, l'ordine pubblico e, infine, gli artt. 3, 101, 102 e 106 TFUE.

In particolare, la norma provinciale consentirebbe «l'affidamento diretto senza confronto concorrenziale al di fuori delle ipotesi previste dalla disciplina statale», secondo quanto dispone il citato art. 157, comma 2, cod. contratti pubblici (viene richiamata, in proposito, la sentenza n. 322 del 2008).

27.2.- Nell'atto di costituzione in giudizio, la Provincia autonoma di Bolzano ha motivato, per converso, la non fondatezza delle questioni.

Richiamando le già citate previsioni dello statuto reg. del Trentino-Alto Adige, del d.lgs. n. 162 del 2017 e dell'art. 2, comma 3, cod. contratti pubblici, la resistente ha sostenuto la derogabilità delle norme del codice dei contratti pubblici, che non stabiliscano «principi fondamentali sanciti a livello unionale e nazionale» (viene citata la sentenza n. 482 del 1995). In particolare, un principio fondamentale non sarebbe ravvisabile nell'art. 157 cod. contratti pubblici, evocato quale parametro interposto, che, per converso, costituirebbe «un gold plating del legislatore italiano, essendo la soglia unionale per l'affidamento dei servizi richiamata dall'art. 35 del Codice e fissata nell'importo massimo di 210.000 euro» rispettata dalla norma provinciale.



Alla luce di quanto premesso, la resistente ha affermato che l'art. 14 si porrebbe «sulla stessa lunghezza d'onda di quanto avviene, in via generale, nell'ambito degli affidamenti di lavori, di servizi e di forniture», senza violare la concorrenza, e facendo salvi i principi di rotazione, parità di trattamento, proporzionalità ed economicità. In tale prospettiva anche la consultazione dei tre professionisti contribuirebbe ad «assicurare i più alti livelli di competitività tra offerte».

Infine, la difesa provinciale ha dedotto che lo scaglione di valore in argomento rappresenterebbe una soglia economica «“intermedia”, in cui l'aumento del tetto massimo fino alla metà del valore, in specie se temperato dalla cogenza del principio di rotazione» non minerebbe il confronto tra operatori né determinerebbe «l'astratta configurabilità di posizione di vantaggio sul mercato del singolo professionista».

27.3.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, promossa in riferimento ai limiti imposti allo statuto, in relazione alla norma di riforma economico-sociale, di cui all'art. 157, comma 2, cod. contratti pubblici, è fondata, con conseguente assorbimento di ogni ulteriore profilo.

27.3.1.- Occorre premettere che, secondo questa Corte, anche la disciplina sull'affidamento dei servizi tecnici relativi all'architettura e all'ingegneria, compreso l'art. 157 cod. contratti pubblici, è riferibile all'ambito della legislazione sulle «procedure di affidamento». La citata normativa è suscettibile, pertanto, di evocare istanze di disciplina uniforme della concorrenza che si impongono quali limiti alla legislazione degli enti autonomi, comprese le Regioni a statuto speciale e le Province autonome che vantino in materia una competenza legislativa primaria (sentenze n. 186 del 2010 e n. 322 del 2008).

27.3.2.- Tanto precisato, l'art. 14 della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020 palesa un contenuto decisamente difforme rispetto all'art. 157, comma 2, cod. contratti pubblici, che dispone quanto segue: «[g]li incarichi di progettazione, di coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, di direzione dei lavori, di direzione dell'esecuzione, di coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione e di collaudo di importo pari o superiore a 40.000 e inferiore a 100.000 euro possono essere affidati dalle stazioni appaltanti a cura del responsabile del procedimento, nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza, e secondo la procedura prevista dall'articolo 36, comma 2, lettera b); l'invito è rivolto ad almeno cinque soggetti, se sussistono in tale numero aspiranti idonei nel rispetto del criterio di rotazione degli inviti. Gli incarichi di importo pari o superiore a 100.000 euro sono affidati secondo le modalità di cui alla Parte II, Titoli III e IV del presente codice».

27.3.3.- Nel confronto con la citata norma, la disposizione impugnata, in primo luogo, omette di prevedere - diversamente da quanto assume la difesa provinciale - il rispetto di principi, quali quelli di rotazione, di non discriminazione, di parità di trattamento, di proporzionalità e di trasparenza; né tali principi sono richiamati dall'art. 17 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 dicembre 2015, n. 16 (Disposizioni sugli appalti pubblici), cui la stessa norma impugnata fa rinvio.

In secondo luogo, l'art. 14 introduce una soglia diversa (da 40.000 euro a 150.000 euro invece che da 40.000 euro a 100.000 euro) per consentire gli affidamenti diretti. Di conseguenza, per i contratti il cui valore si collochi tra 100.000 e 150.000 euro, si consente l'affidamento diretto in luogo della scelta tra le «modalità di cui alla Parte II, titoli III e IV del [...] Codice» dei contratti pubblici.

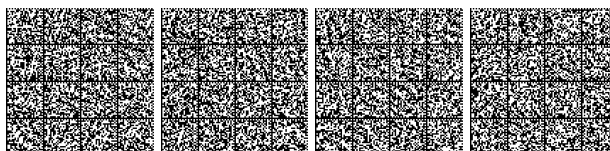
Peraltro, la previsione della consultazione di un numero di operatori inferiore rispetto a quello indicato a livello statale (tre anziché cinque) rende la stessa disciplina dei contratti di valore tra 40.000 e 100.000 euro difforme da quella statale.

27.3.4.- Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020.

28.- Di seguito, il ricorso n. 54 del 2020 ha impugnato anche l'art. 16 della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020, secondo il quale «[f]ermo restando quanto previsto dall'articolo 26 della legge provinciale 17 dicembre 2015, n. 16, e successive modifiche, per gli appalti di lavori di interesse provinciale di importo pari o superiore a 2.000.000 euro e inferiore alla soglia UE, l'invito mediante procedura negoziata è rivolto ad almeno dodici operatori economici, ove esistenti».

28.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha ritenuto tale norma contrastante con i limiti statuari, in relazione all'art. 36, comma 2, lettera d), cod. contratti pubblici. Secondo tale disposizione statale, «[f]ermo restando quanto previsto dagli articoli 37 e 38 e salva la possibilità di ricorrere alle procedure ordinarie, le stazioni appaltanti procedono all'affidamento di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di cui all'articolo 35, secondo le seguenti modalità: [...] d) per affidamenti di lavori di importo pari o superiore a 1.000.000 di euro e fino alle soglie di cui all'articolo 35 [euro 5.225.000,00], mediante ricorso alle procedure di cui all'articolo 60, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 97, comma 8».

Per converso, la disposizione provinciale estenderebbe «la procedura negoziata con invito rivolto ad almeno dodici operatori economici [...] all'affidamento di lavori di importo da 2.000.000 di euro fino a 5.225.000 di euro», laddove - come visto - l'art. 36, comma 2, lettera d), cod. contratti pubblici, in virtù del rinvio all'art. 60 dello stesso



codice, richiederebbe in questi casi la procedura aperta. La differente disciplina inciderebbe negativamente sul livello complessivo del regime di tutela della concorrenza e si porrebbe, pertanto, anche in contrasto con i parametri statuari, in relazione all'art. 117, primo comma, Cost. e agli articoli 3, 101, 102 e 106 del TFUE (viene citata, in proposito, la sentenza n. 160 del 2009).

28.2.- Nel suo atto di costituzione in giudizio, la Provincia autonoma di Bolzano sostiene la non fondatezza delle questioni.

L'estensione della procedura negoziata per gli appalti di lavori di importo pari o superiore ai 2.000.000 di euro e inferiore alla soglia europea [5.350.000 euro per come previsto dal Regolamento delegato (UE) 2019/1828 della Commissione, del 30 ottobre 2019, a cui rimanda l'art. 35, comma 3, cod. contratti pubblici, in vigore al momento della vigenza della norma impugnata] non violerebbe il principio della concorrenza per una duplice ragione.

La Comunicazione della Commissione europea 2020/C 91 I/01 del 20 marzo 2020 (Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19) avrebbe richiesto l'adozione di procedure alternative e rapide idonee a evitare la stagnazione economica e, d'altro canto, la concorrenza sarebbe, comunque, garantita dall'obbligo di invitare almeno dodici operatori economici, ove esistenti.

28.3.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020 è fondata in riferimento ai limiti imposti dallo statuto, in relazione all'art. 36, comma 2, lettera *d*), cod. contratti pubblici, con conseguente assorbimento delle ulteriori censure fatte valere dall'Avvocatura.

È di tutta evidenza la difformità fra l'assetto delineato dalla norma provinciale e la disciplina di riforma economico-sociale, recata dal codice dei contratti pubblici con l'art. 36, comma 2, lettera *d*).

Secondo la legislazione statale, per i contratti fra il milione di euro e la soglia di cui all'art. 35 cod. contratti pubblici, si impone l'utilizzo della procedura aperta. Per converso, in base alla disposizione impugnata, per i contratti di valore compreso tra i due milioni di euro e le soglie comunitarie, è indicata la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, con invito rivolto ad almeno dodici operatori economici, ove esistenti.

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020.

29.- Con il medesimo ricorso n. 54 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 17 della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020, per contrasto con i limiti statuari desumibili dall'art. 117, commi primo e secondo, lettere *e*) ed *l*), Cost., in relazione all'art. 32, commi 7, 8 e 9, e all'art. 93 cod. contratti pubblici, nonché agli artt. 3, 101, 102 e 106 TFUE.

29.1.- L'art. 17, comma 1, dispone la sospensione dell'obbligo «per tutte le procedure di gara, di qualsiasi tipo e per qualunque importo, di corredare l'offerta con una garanzia in forma di fideiussione o cauzione, denominata garanzia provvisoria».

Il comma 2 del medesimo articolo consente, poi, alle stazioni appaltanti di procedere alla stipula del contratto anche in pendenza della verifica dei requisiti di partecipazione, salvo il rispetto delle prescrizioni della normativa antimafia; la norma prevede, al contempo, l'introduzione nel contratto di una clausola risolutiva espressa, da far valere qualora l'accertamento successivo alla conclusione del contratto dei requisiti di partecipazione dovesse dare un esito negativo.

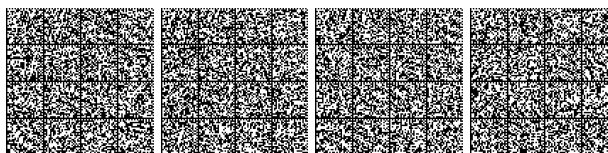
29.1.1.- Secondo l'Avvocatura generale, l'art. 17, comma 1, contrasterebbe, in particolare, con l'art. 93, comma 1, cod. contratti pubblici, che richiede, viceversa, di corredare l'offerta con una garanzia fideiussoria, denominata garanzia provvisoria, pari al 2 per cento del prezzo base indicato nel bando o nell'invito, sotto forma di cauzione o di fideiussione, a scelta dell'offerente.

La disposizione provinciale, introducendo una deroga al citato obbligo, determinerebbe «il rischio di un pregiudizio per la stazione appaltante a tutela della quale viene prevista la suddetta garanzia dalla disciplina statale».

29.1.2.- Le censure del ricorrente si sono, poi, appuntate anche sul comma 2, rilevando un suo contrasto con l'art. 32, commi 7, 8 e 9, cod. contratti pubblici. In virtù di tali previsioni l'aggiudicazione diventerebbe efficace solo dopo la verifica del possesso dei prescritti requisiti e questo impedirebbe di procedere alla conclusione del contratto prima di tale accertamento.

Di conseguenza, l'art. 17, comma 2, per un verso, violerebbe una norma ascrivibile alle istanze di uniformità imposte dall'ordinamento civile e, per un altro verso, contrasterebbe con il principio a norma del quale, al fine di garantire una concorrenza effettiva, non dovrebbe consentirsi la partecipazione alle gare di operatori economici non idonei, per i quali sussistono i motivi di esclusione previsti dalla legge.

29.2.- Con l'atto di costituzione in giudizio, la resistente ha argomentato la non fondatezza delle questioni promosse con riferimento ad ambo i commi dell'art. 17.



29.2.1.- Relativamente al comma 1, ha osservato che «l'espunzione della garanzia provvisoria [sarebbe] funzionale a favorire, in un momento congiunturale particolarmente critico, la partecipazione degli operatori economici alle procedure di affidamento» e si configurerebbe come «misura proattiva per la tutela del valore della concorrenza». D'altra parte, le stazioni appaltanti potrebbero avvalersi dei «consueti rimedi di diritto comune» per tutelarsi nei confronti di eventuali operatori inadempienti.

29.2.2.- Per quanto concerne il comma 2, la difesa provinciale ha rilevato che la dedotta violazione dell'art. 32, commi 7, 8 e 9, cod. contratti pubblici sarebbe unicamente «apparente, posto che il meccanismo dei controlli v[errebbe] soltanto posticipato e non, invece, accantonato». Si tratterebbe, quindi, di rendere più rapide le procedure, «senza minare le fondamenta del sistema che impone di affidare la commessa ad operatori economici complessivamente idonei». L'art. 17, comma 2, non limiterebbe la tutela degli altri operatori, né il loro diritto di difesa «posto che non v[errebbe] meno il raccordo tra la stipula del contratto ed il rispetto del termine dilatorio». Infine, la verifica dei requisiti soggettivi del solo aggiudicatario sarebbe comunque effettuata nella fase antecedente alla sottoscrizione del contratto.

29.3.- Le questioni di legittimità costituzionale promosse su entrambi i commi dell'art. 17 della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020 sono fondate.

29.3.1.- L'art. 17, comma 1, viola i limiti statuari, in relazione all'art. 93 cod. contratti pubblici, con conseguente assorbimento delle ulteriori censure mosse dall'Avvocatura generale.

In particolare, la cauzione provvisoria è strettamente funzionale alla tutela della concorrenza. Essa serve a garantire, ai sensi dell'art. 93, comma 6, cod. contratti pubblici, il rischio della mancata sottoscrizione del contratto a seguito dell'aggiudicazione, per fatti riconducibili all'affidatario o per «l'adozione di informazione antimafia interdittiva», nonché, ai sensi dell'art. 103, comma 3, cod. contratti pubblici, il rischio della mancata costituzione da parte dell'aggiudicatario della garanzia definitiva. In tal modo, la cauzione provvisoria assicura la serietà e la correttezza delle offerte presentate.

La sua funzione è, dunque, quella di «responsabilizzare i partecipanti in ordine alle dichiarazioni rese e al dovere di diligenza, allo scopo di garantire la serietà e l'affidabilità dell'offerta e prevenire l'inutile e non proficuo svolgimento di complesse attività selettive (Adunanza Plenaria n. 5/2016)» (così Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 22 luglio 2021, n. 5517, che si riferisce alla disciplina del nuovo codice; si vedano, altresì, Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 22 aprile 2021, n. 3255; sezione quinta, sentenze 6 aprile 2020, n. 2264 e 15 maggio 2019, n. 3151).

Del resto, se è vero che «il principio cardine delle gare pubbliche è quello del favor participationis», questo attiene, nondimeno, solo alla partecipazione di «operatori economici "qualificati"», che possono «garantire, da un lato, che l'Amministrazione individui, tra i tanti, il "miglior contraente", dall'altro, l'esplicazione di una piena ed effettiva concorrenza tra le imprese in un mercato libero» (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 19 febbraio 2021, n. 1483).

29.3.2.- Anche il comma 2 dell'art. 17 è costituzionalmente illegittimo, per contrasto con i limiti statuari, in relazione all'art. 32, commi 7, 8 e 9, cod. contratti pubblici. Sono assorbite le ulteriori censure.

L'art. 17, comma 2, ammette la stipula del contratto anche prima che siano stati verificati i requisiti di partecipazione, «salvo il rispetto delle prescrizioni imposte dalla normativa antimafia», in aperto contrasto con l'art. 32 cod. contratti pubblici, se è vero che «l'aggiudicazione», che necessariamente precede la stipula del contratto, non potendosi neppure qualificare quale accettazione dell'offerta (art. 32, comma 6), diventa efficace solo «dopo la verifica del possesso dei prescritti requisiti» (art. 32, comma 7).

È, del resto, evidente la *ratio* di tutela della concorrenza sottesa a tale disciplina. Da un lato, si vuole evitare di aggiudicare la gara, in violazione del principio di par condicio, a un soggetto che non avrebbe dovuto neppure partecipare ad essa. Da un altro lato - in una prospettiva dinamica - si intende impedire la conclusione di un contratto prima che siano verificati i requisiti di ammissione e di esclusione. Solo così possono evitarsi i ritardi e i costi nella realizzazione dell'opera, conseguenti alla risoluzione del contratto, e alle relative azioni giudiziarie che non sono certo escluse dal vincolo a prevedere - in base a quanto stabilisce la disposizione provinciale - la clausola risolutiva espressa.

Il controllo condizionante l'efficacia dell'aggiudicazione garantisce che la stipula del contratto operi a vantaggio dell'offerente effettivamente migliore. Per converso, se si addivenisse alla conclusione del contratto, senza aver operato le dovute verifiche, e si attendessero i tempi della risoluzione dello stesso, il miglior offerente potrebbe non essere più interessato, o perché l'opera è stata oramai già iniziata o perché lo stesso ha eventualmente accettato una diversa commessa.

Si aggiunga, infine, che la norma impugnata non risulta compatibile con il rispetto dei termini del cosiddetto *standstill*, previsti dai commi 9 e 11 dell'art. 32 cod. contratti pubblici, e con la *ratio* ad essi sottesa.

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 della legge prov. di Bolzano n. 3 del 2020.



30.- Anche l'art. 18 della legge prov. di Bolzano n. 3 del 2020 è stato impugnato con il ricorso n. 54 del 2020.

Il suo comma 1 permette l'esecuzione in via d'urgenza per tutte le procedure di affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture.

Il comma 2 consente, invece, che, «[a]nche in deroga alle previsioni contrattuali, al fine di sostenere le imprese esecutrici negli appalti di lavori, all'importo dei lavori eseguiti può essere aggiunto il 60 per cento del valore dei materiali provvisti a piè d'opera, destinati ad essere impiegati in opere definitive facenti parte dell'appalto e accettati dal direttore dei lavori, da valutarsi a prezzo di contratto o, in difetto, ai prezzi di stima».

Infine, il comma 3 prevede che, «anche in deroga alle previsioni contrattuali e al fine di sostenere le imprese fornitrici negli appalti di forniture, si proceda con il pagamento in acconto dell'80 per cento del valore delle forniture consegnate e accettate dal direttore dei lavori o dal direttore dell'esecuzione del contratto, benché non ancora inventariate».

30.1.- L'Avvocatura generale ha sostenuto che l'art. 18 violerebbe i limiti statuari, che si evincono dall'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost. e dall'art. 101, comma 3, cod. contratti pubblici, il quale demanderebbe «al direttore dei lavori (ovvero al direttore dell'esecuzione) la valutazione degli aspetti tecnici ed economici del contratto in conformità alle prescrizioni stabilite nel capitolato speciale di appalto».

La disposizione provinciale investirebbe «le materie trasversali della tutela della concorrenza [e] dell'ordinamento civile, riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, contenendo disposizioni in contrasto» con «le norme di riforma economico-sociale».

30.2.- Secondo la Provincia autonoma di Bolzano, anche le censure mosse nei confronti dell'art. 18 della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020 non sarebbero fondate.

In particolare, non sussisterebbe l'asserito contrasto con l'art. 101, comma 3, cod. contratti pubblici, «dato che la disposizione provinciale riserva[erebbe] proprio al direttore dei lavori l'onere delle valutazioni e dei compiti sanciti dal citato art. 101», senza alterare la natura delle attribuzioni che competono al medesimo. Si tratterebbe dunque di una disposizione di «natura organizzativa», che non contrasterebbe con i principi in materia di concorrenza.

30.3.- Occorre premettere che l'articolo impugnato attiene all'esecuzione del contratto e regola, per un verso, le esecuzioni in via d'urgenza prima della stessa conclusione del contratto (comma 1) e, per un altro verso, le modalità di pagamento da parte della stazione appaltante (commi 2 e 3).

I due gruppi di ipotesi devono essere analizzati separatamente.

30.3.1.- La questione promossa con riguardo al comma 1 è fondata per contrasto con i limiti statuari, in relazione all'art. 32, comma 8, cod. contratti pubblici, con conseguente assorbimento delle ulteriori censure.

Come si è visto, il comma 1 disciplina l'esecuzione in via d'urgenza, che può aver luogo dopo l'aggiudicazione, ma - come si è già precisato - prima della conclusione del contratto.

La normativa statale regola tale istituto all'art. 32, comma 8, cod. contratti pubblici e lo ammette in presenza di presupposti tassativi: devono ricorrere eventi «oggettivamente imprevedibili, per ovviare a situazioni di pericolo per persone, animali o cose, ovvero per l'igiene e la salute pubblica, ovvero per il patrimonio storico, artistico, culturale ovvero nei casi in cui la mancata esecuzione immediata della prestazione dedotta nella gara determinerebbe un grave danno all'interesse pubblico che è destinata a soddisfare, ivi compresa la perdita di finanziamenti comunitari». Solo in presenza di una di tali circostanze, il direttore dei lavori può ordinare l'esecuzione di prestazioni o lavori specifici, le cui spese saranno oggetto di rimborso per l'aggiudicatario se la stipulazione del contratto non dovesse avvenire nel termine fissato e questi decidesse di sciogliersi da ogni vincolo o recedere dal contratto.

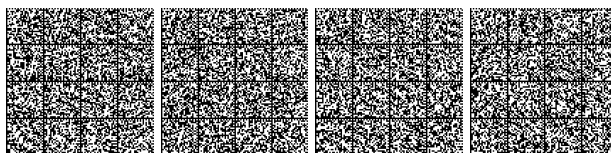
In sostanza, il comma 8 dell'art. 32 introduce una eccezionale deroga, ben delimitata, alla regola, di cui al successivo comma 13, a sua volta espressione dei principi generali della materia contrattuale, secondo cui il contratto trova esecuzione dopo la sua conclusione e sempre che sia in grado di produrre i propri effetti.

Ebbene, la disposizione provinciale, pur facendo «salvo quanto stabilito dalla normativa statale», di fatto introduce un regime contrastante con una disciplina prettamente privatistica, là dove ammette l'esecuzione in via d'urgenza «per tutte le procedure di affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture».

Senonché consentire per legge, in deroga ai principi generali dettati in materia di contratto, l'esecuzione delle prestazioni prima della stessa conclusione del contratto è nelle competenze esclusive del solo legislatore statale, chiamato a garantire l'uniformità della disciplina in materia contrattuale che invoca istanze di eguaglianza formale a livello territoriale.

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge prov. di Bolzano n. 3 del 2020.

30.3.2.- Passando ora all'esame dei commi 2 e 3 dell'art. 18, essi possono essere analizzati congiuntamente, in quanto presentano profili di evidente affinità.



Le questioni promosse rispetto a entrambe le disposizioni sono fondate in riferimento ai limiti statutari, in quanto le previsioni provinciali interferiscono con le istanze di disciplina unitaria imposte dalla materia trasversale «ordinamento civile».

L'esecuzione del contratto e con essa la disciplina sulle modalità di pagamento del corrispettivo dell'appalto attono all'ordinamento civile e sono, pertanto, suscettibili di trovare la loro regolamentazione nell'uniforme disciplina statale, salvo gli spazi lasciati all'autonomia privata.

In particolare, premesso che la regola generale in materia di appalto è quella che vede sorgere il diritto dell'appaltatore al pagamento del corrispettivo con l'accettazione dell'opera da parte del committente (art. 1665 cod. civ.), deve, tuttavia, rammentarsi che tale "principio di postnumerazione" del corrispettivo viene temperato in materia di appalti pubblici da una disciplina speciale che consente, oltre ad una anticipazione del corrispettivo, anche il pagamento di acconti in corso d'opera. Prevede, a tal riguardo, l'art. 113-bis cod. contratti pubblici: «1. [i] pagamenti relativi agli acconti del corrispettivo di appalto sono effettuati nel termine di trenta giorni decorrenti dall'adozione di ogni stato di avanzamento dei lavori, salvo che sia espressamente concordato nel contratto un diverso termine, comunque non superiore a sessanta giorni e purché ciò sia oggettivamente giustificato dalla natura particolare del contratto o da talune sue caratteristiche. I certificati di pagamento relativi agli acconti del corrispettivo di appalto sono emessi contestualmente all'adozione di ogni stato di avanzamento dei lavori e comunque entro un termine non superiore a sette giorni dall'adozione degli stessi. 1-bis. Fermi restando i compiti del direttore dei lavori, l'esecutore può comunicare alla stazione appaltante il raggiungimento delle condizioni contrattuali per l'adozione dello stato di avanzamento dei lavori. 1-ter. Ai sensi del comma 3 il direttore dei lavori accerta senza indugio il raggiungimento delle condizioni contrattuali e adotta lo stato di avanzamento dei lavori contestualmente all'esito positivo del suddetto accertamento ovvero contestualmente al ricevimento della comunicazione di cui al comma 1-bis, salvo quanto previsto dal comma 1-quater. 1-quater. In caso di difformità tra le valutazioni del direttore dei lavori e quelle dell'esecutore in merito al raggiungimento delle condizioni contrattuali, il direttore dei lavori, a seguito di tempestivo accertamento in contraddittorio con l'esecutore, procede all'archiviazione della comunicazione di cui al comma 1-bis ovvero all'adozione dello stato di avanzamento dei lavori. 1-quinquies. Il direttore dei lavori trasmette immediatamente lo stato di avanzamento dei lavori al RUP, il quale, ai sensi del comma 1, secondo periodo, emette il certificato di pagamento contestualmente all'adozione dello stato di avanzamento dei lavori e, comunque, non oltre sette giorni dalla data della sua adozione, previa verifica della regolarità contributiva dell'esecutore e dei subappaltatori. Il RUP invia il certificato di pagamento alla stazione appaltante, la quale procede al pagamento ai sensi del comma 1, primo periodo. 1-sexies. L'esecutore può emettere fattura al momento dell'adozione dello stato di avanzamento dei lavori. L'emissione della fattura da parte dell'esecutore non è subordinata al rilascio del certificato di pagamento da parte del RUP. 1-septies. Ogni certificato di pagamento emesso dal RUP è annotato nel registro di contabilità. 2. All'esito positivo del collaudo o della verifica di conformità, e comunque entro un termine non superiore a sette giorni dagli stessi, il responsabile unico del procedimento rilascia il certificato di pagamento ai fini dell'emissione della fattura da parte dell'appaltatore; il relativo pagamento è effettuato nel termine di trenta giorni decorrenti dal suddetto esito positivo del collaudo o della verifica di conformità, salvo che sia espressamente concordato nel contratto un diverso termine, comunque non superiore a sessanta giorni e purché ciò sia oggettivamente giustificato dalla natura particolare del contratto o da talune sue caratteristiche. Il certificato di pagamento non costituisce presunzione di accettazione dell'opera, ai sensi dell'articolo 1666, secondo comma, del codice civile. 3. Resta fermo quanto previsto all'articolo 4, comma 6, del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231».

Orbene, le due norme provinciali in esame, che prevedono rispettivamente l'aggiunta, all'importo dei lavori eseguiti, del pagamento del «60 per cento del valore dei materiali provvisti a piè d'opera, destinati ad essere impiegati in opere definitive facenti parte dell'appalto e accettati dal direttore dei lavori, da valutarsi a prezzo di contratto o, in difetto, ai prezzi di stima», nonché, a beneficio delle imprese fornitrici, del «pagamento in acconto dell'80 per cento del valore delle forniture consegnate e accettate dal direttore dei lavori o dal direttore dell'esecuzione del contratto, benché non ancora inventariate» non trovano alcuna corrispondenza nelle previsioni statali.

Inoltre, l'art. 18, commi 1 e 2, della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020, nel prevedere la possibile deroga anche al contenuto di contratti già conclusi, si pone in contrasto con l'art. 1372, primo comma, cod. civ. Il contenuto del contratto ha forza di legge fra le parti e non può essere certo derogato da disposizioni provinciali difformi da quelle statali e non competenti a regolare la materia dell'ordinamento civile, a fortiori tramite meccanismi con efficacia retroattiva.

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, commi 2 e 3, della legge prov. di Bolzano n. 3 del 2020.

31.- Con il ricorso n. 54 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 19 della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020.



La disposizione provinciale stabilisce, al comma 1, che, «[f]ermo restando quanto previsto dall'articolo 49 della legge provinciale 17 dicembre 2015, n. 16, e successive modifiche, sul valore dei contratti d'appalto di lavori, nonché dei servizi e forniture ad esecuzione istantanea viene calcolato l'importo dell'anticipazione del prezzo, che potrà essere aumentato fino al 40 per cento, da corrispondere all'appaltatore entro 15 giorni dall'effettivo inizio della prestazione». Il comma 2 chiarisce l'ambito di applicazione temporale della disposizione di cui al comma 1, prevedendone l'applicazione «soltanto per i contratti non ancora stipulati alla data di entrata in vigore della presente legge provinciale».

31.1.- Secondo l'Avvocatura generale, la citata disposizione violerebbe norme di riforma economico-sociale, in quanto attuative, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost., di istanze unitarie finalizzate alla tutela della concorrenza, dell'ordine pubblico e dell'ordinamento civile, che si impongono quali limiti alle pur primarie competenze statutarie provinciali.

Nello specifico, l'art. 19 contrasterebbe con l'art. 35, comma 18, cod. contratti pubblici, il quale determinerebbe «l'importo dell'anticipazione nella misura del 20 per cento senza prevedere la possibilità di aumento di detta percentuale». Più precisamente, la norma statale dispone che «[s]ul valore del contratto di appalto viene calcolato l'importo dell'anticipazione del prezzo pari al 20 per cento da corrispondere all'appaltatore entro quindici giorni dall'effettivo inizio della prestazione».

31.2.- Nell'atto di costituzione in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano ha eccepito la non fondatezza delle questioni rivolte all'art. 19 della legge provinciale impugnata.

Secondo la resistente, l'art. 35, comma 18, cod. contratti pubblici - evocato dall'Avvocatura generale quale parametro interposto - non costituirebbe «diretta espressione di un principio fondamentale ed inderogabile» in grado di vincolare il legislatore provinciale.

Inoltre, la possibilità di stabilire una più elevata percentuale dell'anticipazione del prezzo sarebbe «funzionale al sostentamento del tessuto imprenditoriale» e ad essa si accompagnerebbe «un proporzionale accrescimento della misura monetaria della garanzia costituente la condizione per l'attribuzione dell'importo dell'anticipazione, in maniera tale da tutelare adeguatamente la stazione appaltante».

31.3.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020 è fondata in riferimento ai limiti statuari, per contrasto con l'art. 35, comma 18, cod. contratti pubblici.

La norma impugnata, pur facendo salvo l'art. 49 della legge prov. Bolzano n. 16 del 2015, che indica un importo di anticipazione pari al 20 per cento, di fatto deroga - sia pure temporaneamente - a tale previsione, introducendo la possibilità di aumentare l'anticipazione del prezzo fino al 40 per cento.

Al contempo, la disposizione provinciale si distacca da quanto prevede la normativa statale, là dove l'art. 35, comma 18, cod. contratti pubblici stabilisce che l'appaltatore ha diritto a ricevere un'anticipazione del prezzo, pari al 20 per cento del valore del contratto, a condizione che sia effettivamente iniziata «la prestazione» e, specificatamente, «entro quindici giorni dall'effettivo inizio della prestazione».

Tale istituto, secondo un orientamento condiviso anche nella giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, commissione speciale, parere 30 marzo 2017), si colloca con tutta evidenza nell'ambito dell'esecuzione del contratto ed è assimilabile all'acconto sul prezzo. Sia l'anticipazione sia l'acconto condividono, in particolare, la fondamentale funzione di mitigare il «principio della postnumerazione» del corrispettivo di appalto.

Peraltro, la disciplina civilistica dell'anticipazione del prezzo, che spetta al solo legislatore statale regolare in maniera uniforme, condiziona fortemente anche la stessa concorrenza. La Provincia autonoma, infatti, non poteva disegnare un privilegio doppiamente lesivo della concorrenza. Non solo l'anticipazione del prezzo al 40 per cento opera solo a livello provinciale, ma oltretutto potrebbe andare a beneficiare anche coloro che hanno partecipato a procedure già bandite. Se è vero, infatti, che la norma si applica, ai sensi del secondo comma, ai contratti «non ancora stipulati alla data di entrata in vigore della [...] legge», ciò implica che essa può operare per procedimenti già banditi ed eventualmente aggiudicati sulla base di regole relative all'anticipazione del prezzo diverse e ben più stringenti. Ne derivano ricadute inaccettabili sullo scenario di altri potenziali offerenti che, se avessero saputo di tale beneficio al momento della pubblicazione del bando, avrebbero presumibilmente partecipato alla gara.

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 della legge prov. di Bolzano n. 3 del 2020.

32.- Proseguendo con l'esame del ricorso n. 54 del 2020, oggetto di impugnazione è stato anche l'art. 22 della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020, in base al quale, «[f]ermo restando quanto previsto dalla normativa statale, la durata dei contratti di appalto e di concessione in corso di esecuzione può essere prorogata per ragioni di interesse pubblico determinate da emergenze sanitarie anche oltre il termine eventualmente previsto nell'opzione di proroga indicata inizialmente nel bando e nei documenti di gara».



32.1.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, tale disposizione contrasterebbe con i limiti posti alle competenze statutarie e specificamente: con l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost., con l'art. 106 cod. contratti pubblici, con l'ordine pubblico (art. 117, comma secondo, lettera h), con l'art. 41 Cost., con gli obblighi internazionali di cui all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 72, paragrafi 1 e 5, della direttiva 2014/24/UE, all'art. 43, paragrafi 1 e 5, della direttiva 2014/23/UE e agli artt. 3, 101, 102 e 106 TFUE.

In particolare, dalle norme interposte del codice dei contratti pubblici e dalle direttive citate si desumerebbe che «i contratti di appalto e le concessioni possono essere modificati senza una nuova procedura di aggiudicazione “se le modifiche, a prescindere dal loro valore monetario, sono state previste nei documenti di gara iniziali in clausole chiare, precise e inequivocabili, che possono comprendere clausole di revisione dei prezzi, o opzioni”».

Di conseguenza, «un prolungamento non previsto nei documenti di gara o una proroga oltre i limiti temporali consentiti» sarebbero equiparabili a un affidamento senza gara.

Per le ragioni esposte, la proroga degli affidamenti vigenti consentita dalla disposizione provinciale si configurerebbe come una modifica contrattuale non rientrante, secondo le previsioni del diritto europeo, in quelle ammissibili senza una nuova procedura di aggiudicazione.

Inoltre, secondo l'argomentazione dell'Avvocatura generale, «l'imposizione alle imprese attualmente affidatarie dei contratti di appalto e di concessione di una obbligatoria proroga contrattuale alle condizioni in essere» sarebbe lesiva anche del principio della libera iniziativa economica, di cui all'art. 41 Cost.

32.2.- Nell'atto di costituzione in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano ha sottolineato come sarebbe «meramente apparente» l'asserito contrasto tra la disposizione provinciale e quanto stabilito dall'art. 72 delle direttive 2014/24/UE e dall'art. 43 della direttiva 2014/23/UE, così come attuate dall'art. 106 cod. contratti pubblici. Infatti, sarebbe lo stesso art. 22 della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020 a fare espressamente salva la normativa statale, in virtù della «clausola di riserva scolpita nell'*incipit* della disposizione»: «[f]ermo restando quanto previsto dalla normativa statale». Tale «inequivocabile formulazione» testimonierebbe che l'eventuale proroga della durata di appalto o concessione potrebbe essere concessa soltanto se siano soddisfatte le condizioni sancite a livello nazionale.

In ogni caso, si tratterebbe di una mera facoltà, che rispecchierebbe quanto già stabilito dall'art. 92 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito con modificazioni nella legge 24 aprile 2020, n. 27. Inoltre, la resistente segnala come, a livello nazionale, l'art. 205 del d.l. n. 34 del 2020 preveda la proroga ope lege dell'efficacia della concessione di trasporto in essere per un anno.

La proroga dei contratti in essere, oltre ad avere carattere meramente eventuale, dovrebbe comunque prevedere l'apposizione di una «stringente motivazione [...] “per ragioni di interesse pubblico determinate da emergenze sanitarie” a pena di invalidità del relativo atto dispositivo», mentre la valutazione della legittimità costituzionale della disposizione dovrebbe tener conto della necessità di assicurare la continuità dei servizi in appalto o in concessione durante la fase emergenziale.

32.3.- Anche la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 22 della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020 è fondata in riferimento ai limiti statuari, in relazione all'art. 106 cod. contratti pubblici, con assorbimento delle ulteriori doglianze formulate dall'Avvocatura.

32.3.1.- Occorre premettere che non è percorribile l'interpretazione suggerita dalla difesa provinciale, secondo la quale l'*incipit* della disposizione impugnata («[f]ermo restando quanto previsto dalla normativa statale») escluderebbe la sua illegittimità costituzionale.

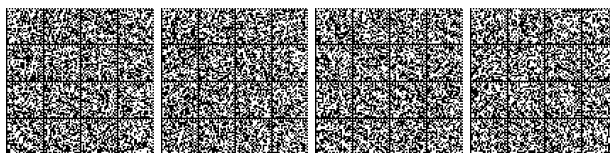
32.3.2.- Al contrario, la disposizione provinciale delinea un contenuto che contraddice il precetto dell'art. 106, comma 11, cod. contratti pubblici e tradisce le istanze di tutela della concorrenza ad esso sottese.

L'art. 106, comma 11, detta una disciplina della proroga cosiddetta tecnica che impone una duplice condizione: che sia «prevista nel bando e nei documenti di gara una opzione di proroga» e che «[l]a proroga [sia] limitata al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure per l'individuazione di un altro contraente» (art. 106, comma 11, cod. contratti pubblici).

Possano, allora, verificarsi due ipotesi.

O i documenti di gara riproducono la previsione temporale disposta dalla legge, nel qual caso la disposizione provinciale non può derogare al termine indicato da tali documenti perché violerebbe la medesima norma statale.

Oppure tali documenti indicano un termine inferiore a quello necessario per la conclusione di procedure per l'individuazione di un altro contraente. In questo caso, la proroga non potrebbe essere concessa per un tempo diverso da quello indicato nei documenti di gara, poiché quando è disposta «oltre i limiti delle previsioni della *lex specialis* [...] integra un'illegitima fattispecie di affidamento senza gara» (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 6 maggio 2015, n. 2272). E invero, solo se la possibilità della proroga contrattuale è «resa nota ai concorrenti sin dall'inizio delle operazioni di gara,



cosicché ognuno possa formulare le proprie offerte in considerazione della durata eventuale del contratto, nessuna lesione dell'interesse pubblico alla scelta del miglior contraente è possibile riscontrare, né alcuna lesione dell'interesse generale alla libera concorrenza, essendo la fattispecie del tutto analoga, dal punto di vista della tutela della concorrenza, a quella nella quale si troverebbero le parti contraenti nell'ipotesi in cui [la stazione appaltante] avesse operato, ab initio, una scelta "secca" per la più lunga durata del contratto» (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 5 luglio 2013, n. 3580).

Di conseguenza, l'*incipit* della disposizione provinciale, anche ove fosse riferito al rispetto del termine di cui all'art. 106, comma 11, renderebbe la norma impugnata o inutile - là dove consentirebbe una deroga al termine indicato dai documenti di gara che, se riproduttivo del termine legale, sarebbe inibita dalla prima parte della norma - o, comunque, illegittima, là dove permetterebbe di derogare al termine più breve di quello legale disposto nei documenti di gara, in violazione del principio della concorrenza.

Tale frammento di disposizione non può, dunque, rivestire un valore sanante e sembra piuttosto riferibile, in via ermeneutica, alla circostanza che intendesse rinviare alla legge statale sia rispetto alla competenza della stazione appaltante nell'autorizzare la richiesta di proroga, sia rispetto alla previsione secondo cui la proroga vincola l'appaltatore alle stesse condizioni del contratto o a quelle più favorevoli per la stazione appaltante (art. 106, comma 11, cod. contratti pubblici).

32.3.3.- Di conseguenza, il contenuto della norma impugnata, introducendo una disciplina difforme rispetto a quanto stabilito dalla norma di riforma economico-sociale di cui all'art. 106 cod. contratti pubblici, incide su una materia di rilevanza centrale per la concorrenza.

L'art. 106, comma 11, cod. contratti pubblici regola, infatti, la modifica di contratti a esecuzione continuata e periodica, con conseguente mutamento della prestazione contrattuale, che viene fornita per un maggior tempo con percezione di un compenso ulteriore.

Senonché, l'eccezionalità dell'istituto della proroga cosiddetta tecnica (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 29 maggio 2019, n. 3588) non tollera, in alcun modo, deroghe da parte della legislazione provinciale, in palese contrasto con le istanze di tutela della concorrenza.

Come infatti già chiarito da questa Corte, con riferimento a concessioni demaniali in corso, «discipline regionali le quali dispongano proroghe o rinnovi automatici» non possono essere adottate, neppure nell'esercizio di una competenza primaria, «in quanto incidono sulla materia, di competenza esclusiva statale, della tutela della concorrenza, ostacolando l'ingresso di altri potenziali operatori economici nel mercato di riferimento (sentenze n. 10 del 2021, n. 1 del 2019, n. 171 del 2013 e n. 213 del 2011)» (sentenza n. 139 del 2021).

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 22 della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020.

33.- Sempre con il ricorso n. 54 del 2020, l'Avvocatura generale dello Stato ha, infine, impugnato l'art. 23 della legge prov. Bolzano n. 3, secondo il quale «le disposizioni di cui agli articoli 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 22 sono norme speciali per far fronte all'emergenza sanitaria ed economica causata dal virus SARS-Cov-2, per cui cessano di trovare applicazione a partire dal 15 aprile 2022».

33.1.- Secondo il ricorrente, anche questa disposizione, ponendosi in contrasto con l'art. 117, commi primo e secondo, lettere e) ed l), Cost., violerebbe «i limiti statutari della potestà legislativa provinciale perché gli interventi legislativi delle regioni e delle province autonome devono essere armonizzati non solo con il complesso della disciplina statale ordinaria in materia di contratti pubblici ma anche con la disciplina emergenziale adottata dallo Stato per fronteggiare, sul piano sanitario ed economico, la diffusione del contagio causato dal virus Covid-19». Trattandosi di una situazione che riguarda «tutto il territorio nazionale», non sarebbe possibile affidarla alle singole discipline adottate a livello locale. Di conseguenza, le iniziative legislative provinciali, dirette a far fronte alla suddetta emergenza, non potrebbero «avere una durata differenziata nei rispettivi territori in assenza di una armonizzazione a livello nazionale».

33.2.- La resistente, sul punto, si è limitata a segnalare che il legislatore provinciale ha pieno titolo per «circoscrivere l'efficacia temporale delle proprie disposizioni», alla luce della competenza legislativa riconosciuta alla Provincia autonoma in materia di contratti pubblici. In linea generale, la difesa provinciale ha osservato che «tutte le disposizioni in esame hanno natura temporanea, vertono in materia di emergenza economica e costituiscono misure "aggiuntive" rispetto ai livelli essenziali delle prestazioni».

33.3.- La questione è fondata: l'art. 23 della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020 viola i limiti statutari, in quanto è affetto dai medesimi vizi di illegittimità costituzionale accertati con riferimento agli articoli già in precedenza esaminati.

La disposizione impugnata non fa che regolare l'arco temporale di vigenza degli artt. 13, 14, 16, 17, 18, 19 e 22 della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020, tutti impugnati dallo Stato e tutti dichiarati costituzionalmente illegittimi. Pertanto, limitandosi a regolare temporalmente il loro contenuto precettivo, essa ne riflette parimenti i vizi di illegittimità costituzionale.

La disposizione deve essere, dunque, dichiarata costituzionalmente illegittima limitatamente alle parole «di cui agli articoli 13, 14» e «16, 17, 18, 19 e 22». Essa resta in vigore per il solo art. 15, non impugnato dallo Stato.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 4, 7, 8, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 marzo 2020, n. 2 (Misure urgenti di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e altre disposizioni), nonché del comma 3 dello stesso articolo, nella parte in cui prevede che «l'offerta tecnica è valutata sulla base dei seguenti elementi da tradurre in criteri di natura quantitativa o tabellare: a) l'impegno da parte del concorrente di affidare in subappalto l'esecuzione di parte della prestazione a microimprese, piccole e medie imprese locali, specificando per ogni subcontratto le prestazioni affidate e i nominativi dei singoli subappaltatori; resta fermo il divieto di frazionare fra più operatori economici il subappalto di una medesima lavorazione o prestazione omogenea, come individuata nel progetto messo in gara, anche tramite lo strumento delle WBS-work breakdown structure; b) l'impegno da parte del concorrente ad acquisire le forniture necessarie per l'esecuzione della prestazione da microimprese, piccole e medie imprese locali, specificando i nominativi dei singoli fornitori; c) per le prestazioni affidate in subappalto, l'impegno del concorrente a praticare il minor ribasso rispetto all'elenco prezzi posto a base di gara, al fine di assicurare la qualità nell'esecuzione del contratto»; dell'art. 3, commi 1, 2 e 4, della legge prov. Trento n. 2 del 2020; dell'art. 4, commi 1 e 2, della legge prov. Trento n. 2 del 2020; dell'art. 6, comma 2, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, nella parte in cui prevede che, «Ferma restando la possibilità per il responsabile del procedimento di derogarvi, ove lo ritenga necessario, costituiscono riferimento per la congruità del ribasso offerto le seguenti percentuali di ribasso o la loro media pesata se l'affidamento ha ad oggetto opere appartenenti a più di una tipologia di opera: a) per le opere "edilizia-strutture impianti": ribasso minimo 10 per cento, ribasso massimo 20 per cento; b) per le opere "geologia": ribasso minimo 15 per cento, ribasso massimo 25 per cento; c) per le opere "mobilità - idraulica - informazione - paesaggio - urbanistica": ribasso minimo 20 per cento, ribasso massimo 30 per cento; d) per le opere "coordinamento sicurezza": ribasso minimo 25 per cento, ribasso massimo 35 per cento»; dell'art. 6, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, nella parte in cui prevede che «Gli incarichi sono aggiudicati con il criterio del prezzo più basso, oppure, solo se necessario in ragione della natura, oggetto o caratteristiche del contratto e in ogni caso, per la progettazione architettonica, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Quando l'amministrazione aggiudicatrice ricorre ad elementi di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa esclusivamente di natura quantitativa o tabellare non nomina la commissione tecnica»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 52, commi 2, 4, lettera c), e 8, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 3 del 2020 (Ulteriori misure di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e conseguente variazione al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020 - 2022), che hanno rispettivamente modificato i commi 1, 3, lettera a) e 8 dell'art. 2 della legge prov. Trento n. 2 del 2020;

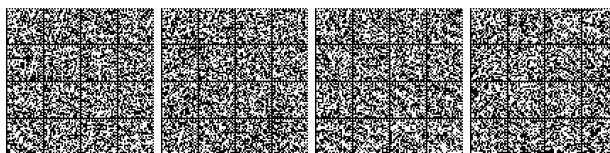
3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 52, comma 6, della legge prov. Trento n. 3 del 2020, che ha inserito il comma 5-bis nell'art. 2 della legge prov. Trento n. 2 del 2020, nella parte in cui prevede che «Fermo restando quanto previsto dall'art. 16, comma 4, della legge provinciale di recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici 2016, per l'affidamento di servizi e forniture le amministrazioni aggiudicatrici possono utilizzare gli elementi di valutazione previsti dal comma 3, in ragione della natura, oggetto e caratteristiche del contratto», nonché dell'art. 52, comma 7, della legge prov. Trento n. 3 del 2020, che ha inserito il comma 6-bis nell'art. 2 della legge prov. Trento n. 2 del 2020;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Trento 30 novembre 2020, n. 13, recante «Modificazioni della legge provinciale 23 marzo 2020, n. 2, e della legge provinciale 13 maggio 2020, n. 3, in materia di contratti pubblici, e modificazioni della legge provinciale 30 dicembre 2014, n. 14, in materia di imposta immobiliare semplice (IMIS)», nella parte in cui prevede «Nei lavori l'offerta tecnica può essere valutata anche sulla base di uno o più dei seguenti elementi»; dell'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 13 del 2020, nella parte in cui prevede che, «Se i lavori sono aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa l'offerta tecnica può essere valutata anche sulla base di uno o più dei criteri previsti dall'articolo 2, comma 3, di questa legge»;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 13, comma 1, 14, 16, 17, 18, 19 e 22 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 aprile 2020, n. 3 (Variazioni al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per gli esercizi 2020, 2021 e 2022 e altre disposizioni);

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23 della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020, limitatamente alle parole «di cui agli articoli 13, 14» e «16, 17, 18, 19 e 22»;

7) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 1, 2, primo periodo, e 3, primo periodo, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, promosse in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 50 del 2020 indicato in epigrafe;



8) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 52, comma 8, della legge prov. Trento n. 3 del 2020, promossa in riferimento agli artt. 4 e 8 del decreto del Presidente della Repubblica, 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 59 del 2020 indicato in epigrafe;

9) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 57, comma 1, della legge prov. Trento n. 3 del 2020, che ha introdotto l'art. 7-bis nella legge prov. Trento n. 2 del 2020, promosse, in riferimento ai limiti statutari, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 59 del 2020 indicato in epigrafe;

10) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 legge della Provincia di Trento 6 agosto 2020, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020 - 2022), che ha modificato l'art. 3 della legge prov. n. 2 del 2020, promossa, in riferimento al d.P.R. n. 670 del 1972, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 92 del 2020.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 e il 25 novembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 28 gennaio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_220023

N. 24

Sentenza 29 novembre 2021 - 28 gennaio 2022

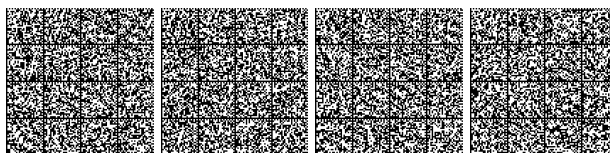
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Completamento delle costruzioni nelle zone agricole - Rinnovo della procedura derogatoria fino al 31 dicembre 2023 - Violazione dei limiti statutari in materia di edilizia e urbanistica - Illegittimità costituzionale.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Pianificazione del sistema delle scuderie della Sartiglia di Oristano - Violazione dei limiti statutari in materia di edilizia e urbanistica, del principio della tutela del paesaggio e della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Strutture destinate all'esercizio di attività turistico-ricettive, sanitarie e socio-sanitarie in fascia costiera - Incrementi volumetrici nelle zone urbanistiche omogenee B, C, F e G anche mediante la realizzazione di corpi di fabbrica separati, al di fuori delle eccezioni previste dal piano paesaggistico regionale - Violazione del principio di tutela del paesaggio e della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Incrementi volumetrici di strutture destinate all'esercizio di attività turistico-ricettive, sanitarie e socio-sanitarie in fascia costiera, anche mediante la realizzazione di corpi di fabbrica separati, al di fuori delle eccezioni previste dal piano paesaggistico regionale - Violazione del principio di tutela del paesaggio e della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.



Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Interventi per il miglioramento del patrimonio esistente - Disciplina restrittiva dei casi esclusi - Violazione del principio di tutela del paesaggio e della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione autonoma Sardegna -- Determinazione del volume urbanistico al quale commisurare l'incremento volumetrico, in difformità dai criteri indicati dalla legislazione statale sul c.d. Piano casa - Violazione dei limiti statutari in materia di edilizia e urbanistica - Illegittimità costituzionale

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Trasferimento dei volumi realizzabili ricadenti in alcune zone del Piano stralcio per l'assetto idrogeologico - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Rinnovo del patrimonio edilizio tramite interventi di demolizione e di ricostruzione - Differimento del termine per la realizzazione degli edifici al 31 dicembre 2020 - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Demolizione e ricostruzione degli edifici esistenti in fascia costiera ricadenti nelle zone E, F, H e G, dedicate ai servizi generali, non contermini all'abitato - Eliminazione del previgente obbligo del rispetto dell'ubicazione, della sagoma e della forma del fabbricato da demolire - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela del paesaggio - Illegittimità costituzionale parziale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Programmi integrati di riordino urbano - Modifica dell'ambito - Estensione a tutte le zone urbanistiche omogenee - Violazione dei limiti statutari in materia di edilizia e urbanistica, del principio della tutela del paesaggio e della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Ambiti di paesaggio costieri - Deroghe al piano paesaggistico regionale - Violazione dei limiti statutari, del principio della tutela del paesaggio e della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione autonoma Sardegna -- Proroga di alcuni termini stabiliti dalla legislazione regionale attuativa del c.d. Piano casa - Violazione dei limiti statutari in materia di edilizia e urbanistica - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Disciplina transitoria di proroga del c.d. Piano casa - Violazione dei limiti statutari in materia di edilizia e urbanistica - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Tolleranze edilizie - Ampliamento della qualificazione - Violazione dei limiti statutari in materia di edilizia e urbanistica - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Permesso di costruire in sanatoria o autorizzazione all'accertamento di conformità - Requisiti - Deroga al principio di c.d. doppia conformità - Violazione dei limiti statutari in materia di edilizia e urbanistica - Illegittimità costituzionale.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Facoltà, per i Comuni, di proporre aree di sosta temporanea degli autocaravan e caravan in aree private - Violazione dei limiti statutari in materia di edilizia e urbanistica, del principio della tutela del paesaggio e della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali - Illegittimità costituzionale.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Possibilità di realizzare campeggi anche in fascia costiera - Violazione dei limiti statutari in materia di edilizia e urbanistica, del principio della tutela del paesaggio e della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali - Illegittimità costituzionale.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Ampliamento, mediante norma di interpretazione autentica a decreto assessorile, dei limiti di densità edilizia per le diverse zone - Violazione dei limiti statutari in materia di edilizia e urbanistica, del principio della tutela del paesaggio e della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali - Illegittimità costituzionale.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Localizzazione di nuovi interventi turistici e relativi servizi generali, in deroga alle prescrizioni del piano paesaggistico regionale - Violazione dei limiti statutari in materia di edilizia e urbanistica, del principio della tutela del paesaggio e della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali - Illegittimità costituzionale.



Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Disciplina degli interventi ammissibili nella fase di adeguamento degli strumenti urbanistici al piano paesaggistico regionale - Violazione dei limiti statuari in materia di edilizia e urbanistica, del principio della tutela del paesaggio e della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali - Illegittimità costituzionale.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Prevalenza, in termini generali e assoluti, delle disposizioni della legge regionale impugnata sulle prescrizioni del piano paesaggistico regionale - Violazione dei limiti statuari in materia di edilizia e urbanistica, del principio della tutela del paesaggio e della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Disciplina a salvaguardia dei territori rurali - Ricorso del Governo - Lamentata esorbitanza dalle competenze statuarie, violazione dei principi della tutela del paesaggio e di leale collaborazione con lo Stato, nonché della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Interventi di incremento volumetrico del patrimonio edilizio esistente nelle zone urbanistiche omogenee A, B, C, D, E, F e G - Ricorso del Governo - Lamentata esorbitanza dalle competenze statuarie, violazione dei principi della tutela del paesaggio e di leale collaborazione con lo Stato, nonché della competenza esclusiva statale nelle materie della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Incrementi volumetrici delle strutture destinate all'esercizio di attività turistico-ricettive, sanitarie e socio-sanitarie nelle zone urbanistiche omogenee A - Condizioni - Ricorso del Governo - Lamentata esorbitanza dalle competenze statuarie, violazione del principio della tutela del paesaggio, della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, anche in relazione ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali, nonché del principio di leale collaborazione con lo Stato - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Interventi di incremento volumetrico delle strutture destinate all'esercizio di attività turistico-ricettive, sanitarie e socio-sanitarie, al fine di prolungare la stagione turistica - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della tutela del paesaggio, della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, delle norme fondamentali di riforma economica e sociale e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Opere di edilizia libera - Tipologia - Inclusione delle coperture per piscina - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della tutela del paesaggio, della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, delle norme fondamentali di riforma economica e sociale e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

Edilizia e urbanistica Norme della Regione autonoma Sardegna - Interventi per il riuso e per il recupero con incremento volumetrico dei sottotetti esistenti - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della tutela del paesaggio, della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, delle norme fondamentali di riforma economica e sociale e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Interventi di recupero dei seminterrati, dei piani pilotis e dei locali al piano terra - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della tutela del paesaggio, della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, delle norme fondamentali di riforma economica e sociale e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Interventi per il riuso degli spazi di grande altezza - Possibilità di realizzare soppalchi anche nelle zone urbanistiche D, E ed F e, in queste ultime, oltre la fascia dei 300 metri dalla battigia marina - Esclusione del ricalcolo del volume urbanistico dell'edificio o della porzione di edificio in caso di realizzazione di spazi di grande altezza in edifici esistenti, mediante demolizione parziale di solaio intermedio - Condizioni - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della tutela del paesaggio, della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, delle norme fondamentali di riforma economica e sociale e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.



Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Incrementi volumetrici anche in caso di superamento dei numeri dei piani - Condizioni per il frazionamento dell'unità immobiliare ad uso residenziale o artigianale risultante dall'incremento volumetrico - Possibile monetizzazione nel caso di recupero dei seminterrati, dei piani pilotis e dei locali al piano terra ad uso direzionale, commerciale, socio-sanitario e residenziale - Possibile incremento volumetrico anche nelle zone A, B e C - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della tutela del paesaggio, della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, delle norme fondamentali di riforma economica e sociale e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Interventi di trasferimento volumetrico per la riqualificazione ambientale e paesaggistica - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della tutela del paesaggio, della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, delle norme fondamentali di riforma economica e sociale e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Rinnovo del patrimonio edilizio con interventi di demolizione e ricostruzione - Competenze dell'ufficio tecnico comunale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della tutela del paesaggio, della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, delle norme fondamentali di riforma economica e sociale e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Disposizioni di salvaguardia delle zone umide - Ricorso del Governo - Denunciata introduzione di un'interpretazione maggiormente restrittiva della portata del vincolo con effetto riduttivo della tutela specificamente riconosciuta alle zone umide come bene paesaggistico autonomo - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della tutela del paesaggio, della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, delle norme fondamentali di riforma economica e sociale e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni, nella formulazione antecedente alle modificazioni introdotte dall'art. 13 della legge della Regione Sardegna n. 17 del 2021.

- Legge della Regione autonoma Sardegna 18 gennaio 2021, n. 1, artt. 1; 4, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)*, numeri 1) e 2), *g)*, *h)* e *i)*, 5, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)*, numeri 1) e 2), *d)*, *e)*, *f)*, *h)* e *i)*, modificative dell'art. 31 della legge regionale 23 aprile 2015, n. 8; 6, modificative dell'art. 32 della legge regionale 23 aprile 2015, n. 8; 7, introduttivo dell'art. 32-*bis* nella legge regionale 23 aprile 2015, n. 8; 8, comma 1, lettera *a)* modificativa del comma 1 dell'art. 33 della legge regionale 23 aprile 2015, n. 8, e lett. *b)* aggiuntiva del comma 6-*bis* nel medesimo articolo; art. 11, in particolare lettere *a)*, *b)*, *d)*, *f)*, *g)* e *h)*, modificative dell'art. 36 della legge regionale 23 aprile 2015, n. 8; 12 modificativa dell'art. 38 della legge regionale 23 aprile 2015, n. 8; art. 14 art. 16, lettere *a)* e *b)* (modificative rispettivamente dei commi 3 e 4 dell'art. 41 della legge regionale 23 aprile 2015, n. 8; 18; 19; 21; 23; 24; 25, comma 1, primo periodo; 26; 27; 390, comma 2; art. 28, e in particolare commi 1 e 3; art. 28, commi 2 e 3.
- Costituzione, artt. 3, 9, 97 e 117, commi primo e secondo, lettere *l)*, *m)* ed *s)*; statuto speciale per la Sardegna, art. 3; Convenzione europea del paesaggio.

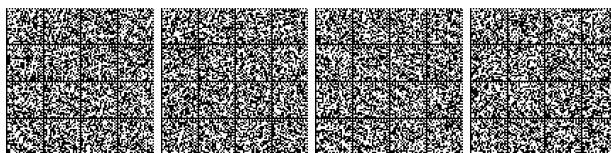
LA CORTE COSTITUZIONALE

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; 2; 3; 4, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)*, numeri 1) e 2), *g)*, *h)* e *i)*; 5, comma 1, lettere *b)* e *i)*; 6; 7; 8; 9, comma 1, lettera *b)*; 11, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *d)*, *f)*, *g)* e *h)*; 12; 13; 14; 15, comma 1, lettera *c)*; 16; 17; 18; 19; 21; 23; 24; 25, comma 1, primo periodo; 26; 27; 28, commi 1 e 3; e 30, comma 2, della legge della Regione Sardegna 18 gennaio 2021, n. 1 (Disposizioni per il riuso, la riqualificazione ed il recupero del patrimonio edilizio esistente ed in materia di governo del territorio. Misure straordinarie urgenti e modifiche alle leggi regionali n. 8 del 2015, n. 23 del 1985, n. 24 del 2016 e n. 16 del 2017), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notificazione il 22 marzo 2021, depositato in cancelleria il 23 marzo 2021, iscritto al n. 22 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;
udito nell'udienza pubblica del 24 novembre 2021 il Giudice relatore Silvana Sciarra;
uditi l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Benedetto Ballero e Mattia Pani per la Regione autonoma Sardegna;
deliberato nella camera di consiglio del 29 novembre 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notificazione il 22 marzo 2021, depositato il 23 marzo 2021 e iscritto al n. 22 del registro ricorsi 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1; 2; 3; 4, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)*, numeri 1) e 2), *g)*, *h)* e *i)*; 5, comma 1, lettere *b)* e *i)*; 6; 7; 8; 9, comma 1, lettera *b)*; 11, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *d)*, *f)*, *g)* e *h)*; 12; 13; 14; 15, comma 1, lettera *c)*; 16; 17; 18; 19; 21; 23; 24; 25, comma 1, primo periodo; 26; 27; 28, commi 1 e 3; e 30, comma 2, della legge della Regione Sardegna 18 gennaio 2021, n. 1 (Disposizioni per il riuso, la riqualificazione ed il recupero del patrimonio edilizio esistente ed in materia di governo del territorio. Misure straordinarie urgenti e modifiche alle leggi regionali n. 8 del 2015, n. 23 del 1985, n. 24 del 2016 e n. 16 del 2017).

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, le previsioni impuginate derogherebbero alla pianificazione urbanistica comunale e a quella paesaggistica e agevolerebbero «la massiccia trasformazione edificatoria del territorio, anche in ambiti di pregio», con il conseguente «grave abbassamento del livello della tutela del paesaggio».

In premessa, il ricorrente ricorda che l'art. 3, lettera *f)*, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), attribuisce alla Regione autonoma Sardegna la potestà legislativa nella materia edilizia e urbanistica, comprensiva anche della «pianificazione del paesaggio in senso lato», e la assoggetta al rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, come quelle dettate dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), e quelle in tema di pianificazione condivisa.

Lo statuto speciale non contemplerebbe alcuna «potestà legislativa primaria in materia di tutela paesaggistica in senso proprio». La Regione autonoma Sardegna non potrebbe esercitare unilateralmente la propria potestà legislativa statutaria nella materia edilizia e urbanistica, quando vengano in rilievo interessi generali riconducibili alla competenza esclusiva statale nella materia della conservazione ambientale e paesaggistica (si richiama la sentenza di questa Corte n. 178 del 2018).

Il legislatore regionale si sarebbe sottratto all'obbligo di copianificazione sancito dal d.lgs. n. 42 del 2004 e agli obblighi previsti nelle intese stipulate con lo Stato, con conseguente violazione del «principio di leale collaborazione nei confronti» del medesimo.

1.1.- Il ricorrente impugna l'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che sostituisce l'art. 26 della legge della Regione Sardegna 23 aprile 2015, n. 8 (Norme per la semplificazione e il riordino di disposizioni in materia urbanistica ed edilizia e per il miglioramento del patrimonio edilizio), e reca disposizioni in tema di salvaguardia dei territori rurali.

Tale previsione, nel disciplinare le trasformazioni del territorio al di fuori della pianificazione paesaggistica e nel derogare alle prescrizioni in tema di densità fondiaria, travalicherebbe i limiti della potestà legislativa regionale e contrasterebbe, pertanto, con l'art. 3 dello statuto speciale, come attuato dal decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna), con



gli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, adottata a Strasburgo dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 19 luglio 2000 e ratificata con legge del 9 gennaio 2006, n. 14, e secondo, lettera *s*), della Costituzione, e con il principio di leale collaborazione, «che in materia di paesaggio si attua con la co pianificazione».

1.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, per violazione degli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettere *m*) ed *s*), Cost., del principio di leale collaborazione e dell'art. 3 dello statuto speciale, che stabilisce l'obbligo per la Regione autonoma Sardegna di rispettare le norme fondamentali di riforma economico-sociale.

Nel modificare l'art. 26-*bis*, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, la previsione in esame proroga al 31 dicembre 2023 l'originario termine del 31 dicembre 2020 per completare le edificazioni in zona agricola, «nei casi in cui non sarebbe possibile ottenere il rinnovo del titolo edilizio ormai divenuto inefficace, a causa di una sopravvenuta disciplina pianificatoria incompatibile».

A tale riguardo, il ricorrente ravvisa la violazione delle norme fondamentali di riforma economico-sociale contenute, in particolare, nell'art. 41-*quinquies*, ottavo comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), concernente la suddivisione del territorio comunale in zone omogenee, e nell'art. 15 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 statuisce la decadenza del titolo edilizio nel caso di mancato rispetto dei termini per l'ultimazione delle opere.

Vi sarebbe, inoltre, l'invasione della sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato relativa alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni valevoli sull'intero territorio nazionale» (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.) e alla tutela del paesaggio e dell'ambiente, competenza, quest'ultima, attuata dagli artt. 135, 143, 145 e 156 del d.lgs. n. 42 del 2004.

L'incidenza «in un ambito in cui è dovuta la co pianificazione» lederebbe, infine, il principio di leale collaborazione.

1.3.- L'impugnazione del Presidente del Consiglio dei ministri verte anche sull'art. 3 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che, aggiungendo l'art. 26-*ter* nella legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, regola la costruzione delle scuderie della Sartiglia di Oristano.

Nel consentire in maniera indiscriminata, su tutto l'agro del territorio di Oristano, la costruzione di scuderie in deroga alla pianificazione urbanistica e paesaggistica, la disposizione censurata contrasterebbe con l'art. 3 dello statuto speciale, con gli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettera *s*), Cost., e con il principio di leale collaborazione.

1.4.- Il ricorrente censura, inoltre, l'art. 4, comma 1, lettere *a*), *b*), *c*), numeri 1) e 2), *g*), *h*) e *i*), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che, modificando l'art. 30 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, aumenterebbe notevolmente «i limiti di maggiore edificabilità ivi prima previsti».

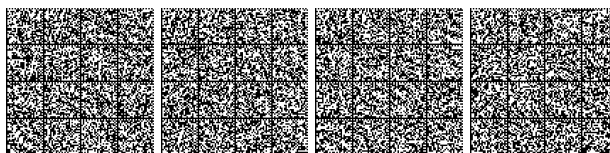
Nel consentire incrementi volumetrici al di fuori del piano paesaggistico «e potenzialmente in deroga ad esso», le disposizioni in esame contrasterebbero con gli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettera *s*), Cost., con l'art. 3 dello statuto speciale, con il principio di leale collaborazione e, per quel che concerne in particolare l'esonero dall'autorizzazione paesaggistica per la realizzazione e per l'ampliamento di verande coperte, con l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

1.5.- È impugnato anche l'art. 5, comma 1, lettere *b*) e *i*), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, in riferimento agli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettere *m*), solo in relazione alla lettera *i*) impugnata, ed *s*), Cost., all'art. 3 dello statuto speciale e al principio di leale collaborazione.

La disposizione è censurata, in quanto prevede, modificando l'art. 31 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, «nuovi e maggiori incrementi volumetrici delle strutture destinate all'esercizio di attività turistico-ricettive, sanitarie e socio-sanitarie», anche in aree vincolate e in deroga alle prescrizioni del piano paesaggistico regionale (d'ora in avanti anche: *PPR*).

1.6.- Il ricorrente impugna, poi, l'art. 6 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che, modificando l'art. 32 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, disciplina gli interventi per il riuso e il recupero con incremento volumetrico dei sottotetti esistenti.

Nel regolamentare «le possibili trasformazioni delle coperture degli edifici, potenzialmente anche molto rilevanti per il paesaggio» e anche con riguardo a manufatti posti in contesti oggetto di tutela paesaggistica, la disposizione impugnata derogherebbe alle previsioni del piano paesaggistico e dei piani urbanistici comunali e violerebbe, pertanto, gli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettera *s*), Cost., l'art. 3 dello statuto speciale e il principio di leale collaborazione.



1.7.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 7 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che, introducendo l'art. 32-*bis* nella legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, regola gli interventi di recupero dei seminterrati, dei piani pilotis e dei locali al piano terra.

Nell'ammettere tali interventi anche su beni paesaggistici e nel derogare alle previsioni delle norme tecniche di attuazione del piano di assetto idrogeologico, che vietano gli interventi in esame in ogni area di pericolosità idrogeologica, la disposizione in esame lederebbe, in particolare, la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela del paesaggio, in contrasto con gli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettera *s*), Cost. e con l'art. 3 dello statuto speciale.

1.8.- Oggetto di impugnazione è anche l'art. 8 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, riguardante gli interventi per il riuso degli spazi di grande altezza.

Nell'ampliare il novero delle zone urbanistiche nelle quali è possibile realizzare soppalchi, anche in deroga alle prescrizioni del piano paesaggistico, e nell'escludere i volumi realizzati dal computo ai fini degli standard urbanistici, la previsione impugnata, che modifica l'art. 33 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, sarebbe lesiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela del paesaggio e del principio di leale collaborazione con lo Stato. Sarebbero violati, pertanto, gli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettera *s*), Cost. e l'art. 3 dello statuto speciale.

1.9.- È impugnato, ancora, l'art. 9, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, per violazione degli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettera *s*), Cost., dell'art. 3 dello statuto speciale e del principio di leale collaborazione.

Le censure del ricorrente si incentrano sulla riduzione, mediante l'abrogazione della lettera *h*) del comma 1 dell'art. 34 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, del catalogo dei beni sottratti all'applicazione della medesima legge regionale.

1.10.- Il ricorrente impugna anche l'art. 11, comma 1, lettere *a*), *b*), *d*), *f*), *g*) e *h*), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

Nel consentire il computo dei volumi condonati (lettera *a*) e nell'estendere la possibilità di realizzare incrementi volumetrici in deroga alla disciplina urbanistica e paesaggistica (lettere *b*, *d*, *f*, *g* e *h*), la previsione impugnata contrasterebbe con gli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettera *s*), Cost., con l'art. 3 dello statuto speciale e con il principio di leale collaborazione.

1.11.- Il ricorrente censura, poi, l'art. 12 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che regola gli interventi di trasferimento volumetrico per la riqualificazione ambientale e paesaggistica, modificando l'art. 38 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.

Nell'accrescere l'impatto di tali interventi, ammessi anche in deroga alla pianificazione urbanistica e paesaggistica e anche su beni culturali, la normativa in esame contrasterebbe con gli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettera *s*), Cost., con l'art. 3 dello statuto speciale e con il principio di leale collaborazione.

1.12.- Oggetto dell'odierna impugnazione è anche l'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che introduce nella legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 l'art. 38-*bis*, sul trasferimento di volumetrie ricadenti in aree a elevato rischio idrogeologico.

Il legislatore regionale, nel riconoscere un diritto quesito all'edificazione al di fuori del necessario intervento del PPR, violerebbe gli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettere *l*) ed *s*), Cost., l'art. 3 dello statuto speciale e il principio di leale collaborazione.

1.13.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, ancora, l'art. 14 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che, modificando l'art. 39 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, regola il rinnovo del patrimonio edilizio con interventi di demolizione e ricostruzione.

Ad avviso del ricorrente, la disciplina impugnata amplierebbe in modo irragionevole l'ambito applicativo di tali interventi, destinati a incidere anche su beni paesaggistici, e sarebbe dunque lesiva degli artt. 3, 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettera *s*), Cost., dell'art. 3 dello statuto speciale e del principio di leale collaborazione.

1.14.- È impugnato, poi, l'art. 15, comma 1, lettera *c*), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che modifica l'art. 40, comma 7, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.

Nell'estendere l'ambito dei programmi integrati per il riordino urbano a tutte le zone urbanistiche, anche con riguardo alle zone agricole e ai centri di antica e prima formazione, tale disposizione determinerebbe una modificazione unilaterale della disciplina dei beni paesaggistici e violerebbe, pertanto, gli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettera *s*), Cost., l'art. 3 dello statuto speciale e il principio di leale collaborazione con lo Stato.



1.15.- Il ricorrente impugna anche l'art. 16 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che modifica l'art. 41 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, in riferimento agli artt. 3, 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettera *s*), Cost., all'art. 3 dello statuto speciale e al principio di leale collaborazione.

Tale previsione, nel modificare in senso retroattivo i presupposti per l'accoglimento delle istanze presentate entro il termine del 29 novembre 2014, derogherebbe alle prescrizioni del PPR.

1.16.- È impugnato, ancora, l'art. 17 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che, in relazione agli artt. 34, 37 e 41 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, proroga alcuni termini stabiliti dalla legislazione regionale previgente in tema di "Piano casa".

Tale previsione sarebbe lesiva degli artt. 3, 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettera *s*), Cost., dell'art. 3 dello statuto speciale e del principio di leale collaborazione.

1.17.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, inoltre, l'art. 18 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che detta una norma transitoria in materia di titoli abilitativi.

Tale previsione, nel far salvi atti e istanze formati in base alla legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 e successive proroghe, sarebbe costituzionalmente illegittima in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale, agli artt. 3, 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettera *s*), Cost., e per violazione dell'obbligo di leale collaborazione.

1.18.- Il ricorrente impugna anche la disciplina delle tolleranze edilizie dettata dall'art. 19 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che aggiunge i commi 1-*ter* e 1-*quater* all'art. 7-*bis* della legge della Regione Sardegna 11 ottobre 1985, n. 23 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, di risanamento urbanistico e di sanatoria di insediamenti ed opere abusive, di snellimento ed accelerazione delle procedure espropriative).

Nel dettare - con riguardo ai limiti e ai presupposti - una disciplina più permissiva rispetto a quella contenuta nelle norme di grande riforma economico-sociale dell'art. 34-*bis* del d.P.R. n. 380 del 2001 (d'ora in avanti anche: t.u. edilizia), la disposizione regionale contrasterebbe con l'art. 3 dello statuto speciale, invaderebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.), nella materia dell'ordinamento penale (art. 117, secondo comma, lettera *l*, Cost.) e della tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.), con un conseguente «significativo abbassamento di tutela» censurabile anche alla luce dell'art. 9 Cost.

1.19.- È impugnato, poi, l'art. 21 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che modifica l'art. 16 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985.

Nel derogare al principio della "doppia conformità", stabilito da una norma fondamentale di riforma economico-sociale (art. 36 t.u. edilizia), tale normativa violerebbe l'art. 3 dello statuto speciale e lederebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.) e dell'ordinamento civile, materia, quest'ultima, che il ricorrente riconduce all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), Cost.

1.20.- È impugnato anche l'art. 23 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che aggiunge il comma 3-*bis* all'art. 21 della legge della Regione Sardegna 28 luglio 2017, n. 16 (Norme in materia di turismo).

Nel consentire la realizzazione di aree di sosta temporanee per caravan e autocaravan anche in deroga alle previsioni poste a tutela del paesaggio, tale previsione violerebbe l'art. 3 dello statuto speciale, gli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettere *m*) ed *s*), Cost., e il principio di leale collaborazione.

1.21.- Il ricorrente denuncia, inoltre, l'art. 24 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che aggiunge l'art. 19-*bis* alla legge reg. Sardegna n. 16 del 2017.

Nel consentire di realizzare campeggi anche in violazione delle prescrizioni del piano paesaggistico regionale, tale previsione sarebbe lesiva dell'art. 3 dello statuto speciale, degli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettere *m*) ed *s*), Cost., e del principio di leale collaborazione.

1.22.- Le doglianze del ricorrente investono, poi, l'art. 25, comma 1, primo periodo, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

Nell'offrire l'interpretazione autentica di una normativa assai risalente (l'art. 4 del decreto dell'Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica 20 dicembre 1983, n. 2266/U, recante «Disciplina dei limiti e dei rapporti relativi alla formazione di nuovi strumenti urbanistici ed alla revisione di quelli esistenti nei comuni della Sardegna») e nell'introdurre nuove previsioni edificatorie in deroga al piano paesaggistico, la disposizione in esame si porrebbe in contrasto con l'art. 3 dello statuto speciale, con gli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettera *s*), Cost., con i principi di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di leale collaborazione.



1.23.- Il ricorrente impugna, poi, l'art. 26 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui consente la localizzazione di nuovi insediamenti turistici in deroga alle Norme tecniche di attuazione (NTA) del PPR.

Sarebbero violati l'art. 3 dello statuto speciale, gli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettera *s*), Cost. e il principio di leale collaborazione.

1.24.- Il ricorrente ha promosso questioni di legittimità costituzionale anche dell'art. 27 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che disciplina gli interventi ammissibili nella fase di adeguamento degli strumenti urbanistici al PPR, in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale, all'art. 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettera *s*), Cost. e al principio di leale collaborazione.

La disciplina impugnata confliggerebbe con i parametri statutari e costituzionali richiamati, in quanto introdurrebbe una ulteriore deroga agli obblighi di adeguamento al PPR.

1.25.- È impugnato, poi, l'art. 28, commi 1 e 3, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che detta una normativa di interpretazione autentica del PPR e delle relative NTA con riguardo alla disciplina delle zone umide, bene oggetto di peculiare tutela nel PPR.

In contrasto con gli artt. 3 e 9 Cost., il legislatore regionale sarebbe intervenuto arbitrariamente a «diminuire la portata applicativa della disciplina di tutela riferibile alle zone umide», senza attribuire alla disposizione oggetto di interpretazione autentica un significato compatibile con una delle letture del testo originario.

Sarebbero violati, inoltre, l'art. 3 dello statuto speciale, gli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettera *s*), Cost., e il principio di leale collaborazione, che si esprime nell'obbligo di pianificazione congiunta.

1.26.- Il ricorrente impugna, da ultimo, l'art. 30, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui dispone la prevalenza delle disposizioni della medesima legge regionale su quelle del piano paesaggistico.

La previsione contrasterebbe con gli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettera *s*), Cost. e con l'art. 3 dello statuto speciale, in quanto eccederebbe la potestà regionale e invaderebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela dell'ambiente.

La disposizione contrasterebbe anche con gli artt. 3 e 97 Cost., perché irragionevole, e violerebbe, infine, il principio di leale collaborazione con lo Stato.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione autonoma Sardegna, con atto depositato il 22 aprile 2021, e ha chiesto di dichiarare improcedibili, inammissibili, irricevibili o comunque non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri.

2.1.- La parte resistente ha formulato due eccezioni preliminari.

2.1.1.- Il ricorso sarebbe irricevibile, in quanto sarebbe stato predisposto domenica 21 marzo 2021, oltre i sessanta giorni dalla pubblicazione della legge regionale (19 gennaio 2021). Né rileverebbe, secondo la Regione autonoma Sardegna, la possibile proroga al successivo lunedì 22 marzo 2021, che riguarda, a suo avviso, i termini per la notificazione di un ricorso che sia stato tempestivamente redatto.

2.1.2.- In secondo luogo, il ricorso sarebbe inammissibile per l'inadeguata considerazione della potestà legislativa che compete alla Regione autonoma Sardegna nella materia dell'edilizia e dell'urbanistica, con riguardo anche a profili di tutela paesistico-ambientale.

2.2.- Nel merito, le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri non sarebbero comunque fondate.

Il ricorrente non terrebbe alcun conto della potestà legislativa che spetta alla Regione autonoma Sardegna in materia di tutela del paesaggio e, in particolare, di redazione e approvazione dei piani paesaggistici.

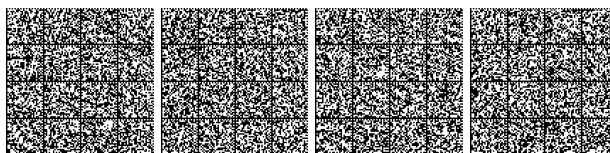
Il vincolo della copianificazione, a tutto concedere, potrebbe riguardare unicamente i beni paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lettere *b*), *c*) e *d*), del d.lgs. n. 42 del 2004.

Poste tali premesse, la difesa regionale ha confutato i singoli motivi di censura, con argomentazioni ribadite e sviluppate nella memoria illustrativa depositata in vista dell'udienza pubblica.

2.2.1.- Le doglianze sull'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 non sarebbero fondate.

La Regione autonoma Sardegna sarebbe legittimata a disciplinare i territori agricoli, che non costituiscono beni paesaggistici, e non sarebbe vincolata dalle prescrizioni 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).

2.2.2.- Non sarebbero né ammissibili né fondate le censure riguardanti l'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.



La disposizione in esame inciderebbe su una disposizione preesistente, l'art. 26-*bis* della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, non impugnata dallo Stato.

Nel merito, la difesa regionale osserva che la previsione riguarda le zone agricole, sottratte all'obbligo di pianificazione congiunta.

L'impugnato art. 2 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 sarebbe esercizio della «potestà legislativa esclusiva» spettante nella materia dell'edilizia e dell'urbanistica e non recherebbe alcuna deroga all'art. 15 t.u. edilizia, che peraltro non rappresenterebbe una norma fondamentale di grande riforma economico-sociale.

Il legislatore regionale consentirebbe unicamente l'ultimazione di edifici legittimamente realizzati, nel rispetto degli standard urbanistici vigenti per le zone agricole. Sarebbero escluse le aree contraddistinte da pericolosità idraulica o da frana elevata o molto elevata, o gravate da un vincolo di inedificabilità assoluta.

2.2.3.- Sarebbero inammissibili, in quanto generiche, le censure sull'art. 3 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

Le questioni non sarebbero comunque fondate, in quanto la legge regionale ben potrebbe intervenire sulla disciplina delle aree agricole e avrebbe rafforzato la tutela paesaggistica.

2.2.4.- Le censure proposte con riguardo all'art. 4, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)*, numeri 1) e 2), *g)*, *h)* e *i)*, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 sarebbero tardive, in quanto le previsioni impuginate si limiterebbero a incrementare in misura trascurabile premialità volumetriche già previste.

Ancora, le censure sarebbero inammissibili, in quanto il ricorrente non avrebbe indicato le previsioni del piano paesaggistico violate dalle disposizioni in esame.

Ad ogni modo, le questioni non sarebbero fondate.

La Regione autonoma Sardegna ben potrebbe legiferare sulla fascia costiera, senza alcuna concertazione con lo Stato. Nel caso di specie, non si tratterebbe di nuove costruzioni in aree inedificate, vietate dal piano paesaggistico, ma dell'incremento volumetrico di costruzioni preesistenti.

Non vi sarebbe alcuna deroga rispetto all'obbligo di munirsi dell'autorizzazione paesaggistica per la realizzazione o l'ampliamento di verande coperte.

Sarebbe poi consentito alla legge regionale derogare alla pianificazione comunale.

2.2.5.- Sarebbero inammissibili le censure riguardanti l'art. 5, comma 1, lettere *b)* e *i)*, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, in quanto tardive e generiche. Gli incrementi volumetrici sarebbero stati già previsti dalla disciplina previgente e il ricorrente non avrebbe comunque illustrato in maniera adeguata le ragioni di contrasto con i parametri costituzionali e statutari evocati.

Le censure sarebbero in ogni caso non fondate, in quanto il legislatore regionale ben potrebbe intervenire a modificare la disciplina della fascia costiera e non vi sarebbe alcuna deroga alla necessità di ottenere preventivamente l'autorizzazione paesaggistica.

2.2.6.- Le censure mosse con riguardo all'art. 6 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 sarebbero in primo luogo inammissibili, in quanto il ricorrente non avrebbe motivato i dedotti profili di illegittimità costituzionale.

Le censure non sarebbero comunque fondate, poiché il legislatore regionale si limiterebbe a consentire circoscritti interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria, senza esonerare chi li realizzi dall'obbligo di ottenere l'autorizzazione paesaggistica, quando sia necessaria. Nessuna prescrizione del piano paesaggistico vieterebbe gli interventi in esame, volti a ridurre il consumo di suolo.

2.2.7.- Non avrebbe alcun fondamento neppure il motivo di ricorso riguardante l'art. 7 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

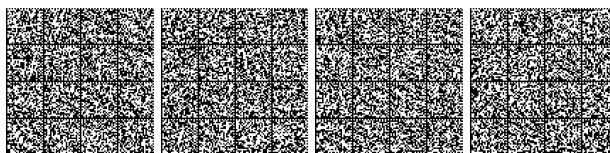
Sarebbe imprescindibile il rispetto delle norme di attuazione del piano di assetto idrogeologico e, quando gli interventi insistano su contesti tutelati, sarebbe necessario richiedere l'autorizzazione paesaggistica.

Quanto all'eventuale chiusura di superfici aperte, non si profilerebbe alcun rischio di stravolgimento visivo.

2.2.8.- Anche il motivo di ricorso avverso l'art. 8 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 non sarebbe fondato.

La previsione in esame consentirebbe solo «lievi scostamenti» rispetto agli standard urbanistici e non contrasterebbe con l'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, che impone soltanto di disciplinare per zone territoriali omogenee i rapporti di densità e altezza e i volumi.

Sarebbero inammissibili, in quanto tardive, le censure rivolte contro l'art. 33, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015. La disposizione in oggetto sarebbe preesistente e non sarebbe stata modificata dalla legge regionale oggi impugnata.



2.2.9.- Quanto all'art. 9, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, sarebbero inammissibili, in quanto generiche, le censure sulla possibilità di riqualificazione degli edifici meritevoli di recupero individuati nel piano urbanistico comunale.

Le doglianze del ricorrente non sarebbero comunque fondate, in quanto il legislatore regionale avrebbe il potere di intervenire sulla disciplina dei centri di antica e prima formazione.

2.2.10.- Neanche sarebbero fondate le censure riguardanti l'art. 11, comma 1, lettere *a*), *b*), *d*), *f*), *g*) e *h*), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

La legislazione statale sul "Piano casa" non vieterebbe di computare i volumi condonati.

Dalla previsione impugnata non deriverebbe alcun ampliamento volumetrico in deroga alla pianificazione paesaggistica e comunque la Regione autonoma Sardegna ben potrebbe intervenire anche sulla disciplina del paesaggio.

Peraltro, tale censura sarebbe formulata in termini meramente assertivi e sarebbe dunque inammissibile.

2.2.11.- Le doglianze sull'art. 12 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 sarebbero inammissibili, in quanto tardive. Le previsioni impugnate si limiterebbero ad apportare innovazioni «di carattere minimale» a una normativa preesistente.

Le doglianze non sarebbero comunque fondate.

Il legislatore regionale avrebbe favorito «la liberazione di contesti paesaggisticamente tutelati», senza arrecare alcun pregiudizio al paesaggio.

2.2.12.- La parte resistente contesta la fondatezza anche delle censure rivolte all'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

La norma presupporrebbe l'esistenza della volumetria da trasferire e sarebbe, pertanto, meramente ricognitiva. Essa si limiterebbe ad attribuire una volumetria premiale e non violerebbe la disciplina in tema di paesaggio.

2.2.13.- Le censure riguardanti l'art. 14 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 sarebbero inammissibili, in quanto tardive. Esse riguarderebbero mere specificazioni di previsioni preesistenti e non impugnate.

Le questioni promosse dal ricorrente non sarebbero comunque fondate, in quanto non sarebbero violate né le prescrizioni edilizie né quelle poste a tutela del paesaggio.

2.2.14.- Non sarebbero fondate nemmeno le questioni di legittimità costituzionale promosse con riguardo all'art. 15, comma 1, lettera *c*), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

La Regione autonoma Sardegna potrebbe intervenire a modificare la disciplina dei centri di antica e prima formazione e delle zone agricole, senza alcun obbligo di pianificazione congiunta, e, peraltro, nel caso di specie, i Comuni dovrebbero verificare la conformità al piano paesaggistico regionale.

2.2.15.- Le censure formulate con riguardo all'art. 16 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 sarebbero inammissibili, in quanto generiche, e comunque prive di fondamento. Non vi sarebbe alcun contrasto con le prescrizioni del PPR.

2.2.16.- Sarebbero inammissibili, in quanto generiche, le censure rivolte all'art. 17 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

Esse non sarebbero comunque fondate.

La normativa statale sul "Piano casa" non presenterebbe alcun carattere di temporaneità.

Le previsioni impugnate, inoltre, non determinerebbero alcuna sanatoria e sarebbero state dettate nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva nella materia dell'urbanistica e dell'edilizia.

2.2.17.- Non sarebbero fondate neppure le doglianze riguardanti l'art. 18 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, espressione delle «attribuzioni statutarie» della Regione autonoma Sardegna.

2.2.18.- Egualmente non fondato sarebbe il motivo di ricorso avverso l'art. 19 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

La disposizione impugnata si limiterebbe a "implementare" le norme di favore contenute nell'art. 34-*bis* t.u. edilizia, che comunque non rappresenterebbero norme di grande riforma economico-sociale, e sarebbe coerente con la tutela di un affidamento qualificato, che non deriva dal mero decorso del tempo.

2.2.19.- Quanto all'impugnativa dell'art. 21 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, la parte resistente nega che il requisito della "doppia conformità" rientri tra i principi «generalissimi dell'ordinamento», vincolanti anche per la potestà legislativa dell'autonomia speciale.

2.2.20.- Le doglianze relative all'art. 23 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 sarebbero inammissibili, in quanto tardive. Neppure le disposizioni previgenti e non impugnate richiederebbero la conformità al PPR.



Le doglianze non sarebbero comunque fondate, poiché non vi sarebbe alcuna violazione della disciplina a tutela del paesaggio.

2.2.21.- Le censure riguardanti l'art. 24 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 sarebbero inammissibili, in quanto indeterminate.

Le censure non sarebbero comunque fondate, perché la disciplina impugnata sarebbe espressione della potestà legislativa della Regione autonoma Sardegna attribuita dall'art. 3, lettera *f*), dello statuto speciale.

2.2.22.- L'art. 25, comma 1, primo periodo, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 riguarderebbe il dimensionamento delle volumetrie dei futuri strumenti urbanistici, assoggettati all'obbligo di rispettare il PPR, e non recherebbe alcun pregiudizio ai diritti quesiti.

Le censure sarebbero dunque non fondate, in quanto la previsione non violerebbe né l'obbligo di copianificazione né il principio di ragionevolezza.

2.2.23.- Non sarebbe fondato neppure il motivo di ricorso riguardante l'art. 26 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, poiché tale previsione non inciderebbe su beni paesaggistici e non violerebbe, dunque, alcun obbligo di pianificazione congiunta.

2.2.24.- Nel contestare la fondatezza del motivo di ricorso relativo all'art. 27 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, la difesa regionale, per un verso, giustifica l'ulteriore deroga alla pianificazione paesaggistica con i costi procedurali e di istruttoria dell'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali e, per altro verso, esclude la violazione dell'obbligo di pianificazione condivisa.

2.2.25.- La parte resistente ritiene infondato anche il motivo di ricorso riguardante l'art. 28, commi 1 e 3, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

Tale previsione, lungi dal ridurre la tutela paesaggistica, la estenderebbe anche alla fascia di rispetto dei 300 metri dalle zone umide.

2.2.26.- Non sarebbe fondato neppure l'ultimo motivo di ricorso, riguardante l'art. 30, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

Si tratterebbe di una previsione meramente riassuntiva delle disposizioni della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 e sarebbe pertanto, al pari di queste, espressione della potestà legislativa regionale nella materia dell'urbanistica e dell'edilizia, oltre che del paesaggio.

3.- All'udienza pubblica del 24 novembre 2021, le parti hanno ribadito le conclusioni rassegnate nei rispettivi atti introduttivi.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 22 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1; 2; 3; 4, comma 1, lettere *a*), *b*), *c*), numeri 1) e 2), *g*), *h*) e *i*); 5, comma 1, lettere *b*) e *i*); 6; 7; 8; 9, comma 1, lettera *b*); 11, comma 1, lettere *a*), *b*), *d*), *f*), *g*) e *h*); 12; 13; 14; 15, comma 1, lettera *c*); 16; 17; 18; 19; 21; 23; 24; 25, comma 1, primo periodo; 26; 27; 28, commi 1 e 3; e 30, comma 2, della legge della Regione Sardegna 18 gennaio 2021, n. 1 (Disposizioni per il riuso, la riqualificazione ed il recupero del patrimonio edilizio esistente ed in materia di governo del territorio. Misure straordinarie urgenti e modifiche alle leggi regionali n. 8 del 2015, n. 23 del 1985, n. 24 del 2016 e n. 16 del 2017).

1.1.- Un primo gruppo di disposizioni è censurato per il contrasto con le prescrizioni statali in materia di edilizia e urbanistica, che si configurerebbero come norme fondamentali di riforma economico-sociale e rappresenterebbero, dunque, un limite alla competenza primaria che l'art. 3, lettera *f*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), attribuisce alla Regione nella citata materia.

1.2.- Un secondo gruppo di disposizioni è, invece, censurato per violazione della sfera di competenza statale in materia di tutela del paesaggio e dell'ambiente, sul presupposto che il legislatore regionale abbia derogato alle prescrizioni del piano paesaggistico.

1.3.- Accanto alle citate censure, il ricorrente evoca anche la violazione di altri principi costituzionali e, in particolare, del canone di ragionevolezza (art. 3 della Costituzione), e l'invasione di altre sfere di competenza statale, come quelle in materia di ordinamento civile e penale (art. 117, secondo comma, lettera *l*, Cost.) e di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.).



2.- Occorre esaminare, in primo luogo, le eccezioni preliminari formulate dalla parte resistente, che precluderebbero, per tutti i motivi di ricorso, la disamina del merito.

2.1.- La Regione autonoma Sardegna ha eccepito la tardività e la conseguente irricevibilità del ricorso.

2.1.1.- La legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 è stata pubblicata il 19 gennaio 2021 nel Bollettino Ufficiale della Regione autonoma della Sardegna (BURAS) n. 5. Secondo la resistente, sarebbe ininfluenza la sua ulteriore pubblicazione sul BURAS n. 6 del 21 gennaio 2021, volta a porre rimedio all'omessa pubblicazione dell'art. 22.

Il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe dovuto proporre ricorso nei successivi sessanta giorni e, dunque, entro sabato 20 marzo 2021. Il ricorso, per contro, risulterebbe redatto domenica 21 marzo 2021.

Solo l'adempimento della notifica del ricorso sarebbe prorogato a lunedì 22 marzo 2021, primo giorno non festivo utile. Alla proroga, cioè, sarebbe estraneo il termine per la proposizione del ricorso, stabilito direttamente dalla Costituzione e inderogabile.

2.1.2.- L'eccezione non può essere accolta.

L'art. 127, primo comma, Cost. prevede che il Governo, quando ritenga che una legge ecceda la competenza della Regione, «entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione» possa proporre ricorso dinanzi a questa Corte.

Tale regola è ribadita dall'art. 31, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

La difesa regionale identifica la proposizione del ricorso nella sua redazione e scinde tale fase da quella della successiva notificazione, che reputa irrilevante ai fini dell'osservanza del termine di legge.

Tali argomenti non possono essere condivisi.

L'elaborazione del ricorso a cura della difesa tecnica è un'attività priva di ogni rilevanza esterna. La proposizione del ricorso, valorizzata sia dal dettato costituzionale sia dalla legge n. 87 del 1953, si identifica nella sua notificazione ed è rispetto a tale notificazione, da cui dipendono l'esercizio del diritto di difesa della controparte e il successivo dispiegarsi del contraddittorio, che occorre valutare la tempestività dell'editio actionis.

L'art. 31, comma 3, della legge n. 87 del 1953 fugge ogni dubbio a tale riguardo, nel disporre che la questione di legittimità costituzionale sia «sollevata, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, anche su proposta della Conferenza Stato-Città e autonomie locali, dal Presidente del Consiglio dei ministri mediante ricorso diretto alla Corte costituzionale e notificato, entro i termini previsti dal presente articolo, al Presidente della Giunta regionale».

Ai fini della valutazione della tempestività dell'atto di impugnazione, la legge annette rilievo alla notificazione e non fa menzione alcuna dell'attività prodromica di redazione del ricorso. Anche per la successiva attività di deposito, la legge mostra di avere riguardo alla sola notificazione.

Tale quadro è coerente con le specificazioni delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale che, all'art. 19, nel testo vigente *ratione temporis*, menzionano la sola notificazione del ricorso.

Si deve ritenere, pertanto, che il ricorso avverso la legge regionale pubblicata il 19 gennaio 2021 sia stato proposto tempestivamente lunedì 22 marzo 2021. Il termine di sessanta giorni, destinato a scadere sabato 20 marzo 2021, infatti, si proroga di diritto al successivo 22 marzo 2021, in base alle regole stabilite dall'art. 52, commi 3 e 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), e applicabili ai giudizi dinanzi a questa Corte in virtù dell'art. 22, comma 1, della legge n. 87 del 1953.

2.2.- Ad avviso della parte resistente, il ricorso sarebbe nel suo complesso inammissibile, in quanto non terrebbe conto della potestà legislativa che spetta alla Regione autonoma Sardegna nella materia dell'edilizia e dell'urbanistica in forza dell'art. 3, lettera f), dello statuto speciale.

2.2.1.- Alla Regione autonoma Sardegna - argomenta la difesa regionale - spetterebbe una «potestà legislativa esclusiva» nella materia dell'urbanistica e della tutela del paesaggio.

Quanto ai parametri evocati nel ricorso, sarebbe improprio il richiamo all'art. 9 Cost., che non sarebbe una regola di riparto delle competenze, e all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che non si applicherebbe alle Regioni a statuto speciale.

Generico sarebbe anche il riferimento alla Convenzione europea sul paesaggio, adottata a Strasburgo dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 19 luglio 2000 e ratificata con legge del 9 gennaio 2006, n. 14.

Neppure sarebbe pertinente il richiamo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.



La parte resistente evidenzia, infine, che molte delle disposizioni menzionate nel ricorso non potrebbero essere qualificate come norme fondamentali di riforma economico-sociale e non potrebbero, pertanto, vincolare la potestà legislativa della Regione autonoma Sardegna.

A ulteriore supporto dell'eccezione, infine, si argomenta che non sarebbero state impugnate altre leggi di Regioni a statuto ordinario dal contenuto analogo.

2.2.2.- Neppure tali eccezioni possono essere accolte.

È influente in punto di ammissibilità la circostanza che non siano state impugnate leggi di Regioni a statuto ordinario contenenti una disciplina per molti versi assimilabile a quella oggetto del presente giudizio. L'ammissibilità dell'impugnazione, in termini di tempestività e di sussistenza dell'interesse a ricorrere, deve essere valutata in relazione alle singole leggi adottate. Come questa Corte ha affermato in altre occasioni, l'acquiescenza rispetto ad altre leggi regionali non milita a favore della legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate (sentenza n. 87 del 2019, punto 4.1.2. del Considerato in diritto).

Quanto alla citata Convenzione europea sul paesaggio, essa è stata menzionata al fine di corroborare le censure di violazione dell'art. 9 Cost.

Precetto, quest'ultimo, richiamato non tanto per le sue implicazioni sulla distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni, ma per il valore primario che la Carta fondamentale attribuisce alla tutela del paesaggio.

Nel proporre le questioni, il ricorrente ha puntualmente analizzato la potestà legislativa che alla Regione autonoma Sardegna spetta in forza dello statuto speciale e ha ritenuto che, in concreto, i limiti di tale potestà siano stati travalicati.

Se tale assunto sia fondato, è profilo che investe il merito delle questioni, così come attiene al merito la qualificazione in termini di norme fondamentali di riforma economico-sociale delle previsioni statali citate nel ricorso.

Quanto alla competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *m*) ed *s*), Cost., essa è richiamata al solo scopo di indicare sfere di competenza che, anche nell'ambito dello statuto speciale, esulano dalle attribuzioni della Regione.

2.3.- Respinte, dunque, le eccezioni preliminari concernenti l'intero ricorso, le specifiche eccezioni di inammissibilità, che la difesa regionale ha di volta in volta articolato quanto ai singoli motivi proposti, saranno esaminate in relazione ad essi.

3.- Nello scrutinio delle odierne questioni di legittimità costituzionale, si analizzeranno, in primo luogo, quelle che attengono, in misura preponderante, alla normativa edilizia e urbanistica.

Il sindacato di questa Corte non può che prendere le mosse dalla normativa statutaria, che riveste rilievo essenziale nel definire le competenze della Regione autonoma Sardegna.

L'art. 3, lettera *f*), dello statuto speciale assegna alla Regione la potestà legislativa primaria nella materia «edilizia ed urbanistica». Fra i limiti generali che tale potestà incontra si annovera il rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale stabilite dal legislatore statale nella specifica materia.

3.1.- A tali norme devono essere anzitutto ricondotte - nei limiti e per i motivi che saranno illustrati - le previsioni del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo *A*)». Delle norme fondamentali di riforma economico-sociale le disposizioni del d.P.R. n. 380 del 2001 (d'ora in avanti anche: t.u. edilizia) menzionate dal ricorrente condividono le caratteristiche salienti, che questa Corte ha enucleato nel contenuto riformatore e nell'attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza (fra le molte, sentenza n. 198 del 2018, punto 6.2.2. del Considerato in diritto).

3.2.- Nell'esercizio della competenza primaria nella materia edilizia e urbanistica, la Regione autonoma Sardegna incontra anche il significativo limite della tutela ambientale, garantita dalla normativa statale e realizzata con la redazione dei piani paesaggistici.

È alla luce di tali principi che si deve ora vagliare la normativa impugnata.

4.- Alla disciplina in materia di edilizia deve essere ricondotto l'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che modifica l'art. 26-*bis*, comma 4, della legge della Regione Sardegna 23 aprile 2015, n. 8 (Norme per la semplificazione e il riordino di disposizioni in materia urbanistica ed edilizia e per il miglioramento del patrimonio edilizio), e proroga al 31 dicembre 2023 l'originario termine del 31 dicembre 2020.

4.1.- L'art. 26-*bis* della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, modificato dalla previsione impugnata, persegue l'obiettivo di «superare le situazioni di degrado legate alla presenza, all'interno delle zone urbanistiche omogenee agricole, di costruzioni non ultimate e prive di carattere compiuto» e, in tale contesto, consente «il completamento degli edifici, le cui opere sono state legittimamente avviate e il cui titolo abilitativo è scaduto o dichiarato decaduto e non può essere rinnovato a seguito dell'entrata in vigore di contrastanti disposizioni» (comma 1).



Il completamento è consentito a condizione che gli edifici: «a) siano per la parte realizzata conformi al progetto approvato, salva la possibilità di regolarizzazione delle varianti classificabili come in corso d'opera o di ripristino delle originarie condizioni progettuali; b) siano completati, anche se privi della sola copertura, nell'ossatura strutturale, o nelle murature nel caso di edifici in muratura portante; c) non ricadano in aree dichiarate, ai sensi del vigente Piano stralcio per l'assetto idrogeologico del bacino unico regionale (PAI), da strumenti di pianificazione regionale o comunale, di pericolosità idraulica elevata o molto elevata (Hi3 - Hi4) e di pericolosità da frana elevata o molto elevata (Hg3 - Hg4); d) non ricadano in aree di inedificabilità assoluta così qualificate da disposizioni legislative e regolamentari statali e regionali; e) rispettino i parametri individuati dal decreto del Presidente della Giunta regionale n. 228 del 1994» (comma 2).

Il completamento è limitato ai «lavori necessari a rendere finito e agibile l'edificio nella consistenza volumetrica da realizzare, anche se inferiore a quella di progetto» (comma 3).

L'art. 26-bis, comma 4, primo periodo, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, precisa che il completamento è soggetto a permesso di costruire, che va richiesto a pena di decadenza entro il termine oggi individuato - in base alla disposizione impugnata - nel 31 dicembre 2023. Il permesso di costruire è subordinato «al rispetto dei requisiti tecnici e all'acquisizione degli eventuali atti di assenso relativi a vincoli paesaggistici, idrogeologici, ambientali, di tutela del patrimonio storico, artistico e archeologico e dalle altre normative di settore, previsti dalla normativa vigente all'atto della presentazione della nuova istanza» (comma 4, secondo periodo).

4.2.- Il ricorrente censura la violazione dei limiti posti dall'art. 3 dello statuto speciale alla potestà legislativa della Regione autonoma Sardegna e, in particolare, del limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale.

Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata, nel rinnovare una disciplina derogatoria scaduta il 31 dicembre 2020, consentirebbe nelle zone agricole il completamento di costruzioni «nei casi in cui non sarebbe possibile ottenere il rinnovo del titolo edilizio ormai divenuto inefficace, a causa di una sopravvenuta disciplina pianificatoria incompatibile».

La disciplina in esame, nel prolungare il termine entro il quale è possibile avvalersi di «titoli decaduti anche da lungo tempo», si porrebbe in contrasto con le norme di grande riforma economico-sociale contenute nell'art. 15 del d.P.R. n. 380 del 2001, che commina la decadenza del titolo edilizio nell'ipotesi di superamento dei termini per l'ultimazione dei lavori e impone, per le opere ancora da eseguire, il rilascio di un nuovo titolo.

Nel consentire il completamento, nelle zone agricole, di edifici incompatibili con l'attuale destinazione urbanistica, la previsione in esame derogherebbe anche «al principio fondamentale posto dall'art. 41-quinquies, ottavo comma, della legge n. 1150 del 1942 (attuato mediante il d.m. n. 1444 del 1968, recepito dalla Regione Sardegna con il D. A. n. 2266/U/1983, e il d.P.G. n. 228 del 1994)», che suddivide il territorio comunale in zone territoriali omogenee, allo scopo di garantirne un assetto ordinato. Sarebbero consentiti «interventi gravemente pregiudizievoli per il territorio», idonei a determinare «un aggravio del carico urbanistico nelle aree interessate», con «esiti arbitrari e irragionevoli». Ai Comuni, difatti, sarebbe impedita la doverosa attività di rimessione in pristino.

L'impugnato art. 2 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 violerebbe anche l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto interverrebbe ad alterare «i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili dei cittadini che devono necessariamente essere garantiti in modo uguale su tutto il territorio nazionale».

La disciplina in esame, inoltre, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost., poiché inciderebbe sulla pianificazione paesaggistica, con invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato, «attuata dagli articoli 135, 143, 145 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, dall'articolo 5, comma 11, del decreto legge n. 70 del 2011, e dalla legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio». Si vanificherebbe lo scopo della pianificazione paesaggistica, che tende a valutare le trasformazioni del territorio non «in modo parcellizzato», ma nell'ambito di una «considerazione complessiva del contesto tutelato specificamente demandata al piano paesaggistico».

La disposizione impugnata, nell'intervenire in modo unilaterale in spregio alla pianificazione congiunta, sarebbe lesiva, infine, del principio di leale collaborazione.

4.3.- Non è fondata l'eccezione di inammissibilità delle questioni formulata dalla parte resistente sul presupposto della tardività dell'impugnazione.

È irrilevante il fatto che la disciplina in esame si raccordi a una normativa previgente e non impugnata, quale quella dell'art. 26-bis della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015. Nel fissare un nuovo termine di vigenza di disposizioni derogatorie, la previsione impugnata, infatti, ha un autonomo effetto lesivo, il che fonda l'interesse a ricorrere del Presidente del Consiglio dei ministri.

4.4.- Le questioni possono essere dunque scrutinate nel merito.



Esse sono fondate, in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale, per contrasto con l'art. 15 t.u. edilizia.

4.4.1.- Tale ultima disposizione disciplina l'efficacia temporale e la decadenza del permesso di costruire.

Il permesso di costruire decade quando i lavori non siano cominciati entro un termine, che non può essere superiore a un anno dal rilascio del titolo, o non siano ultimati entro un termine che non può superare i tre anni dall'inizio dei lavori. Prima della scadenza del termine, può essere richiesta una proroga, che l'amministrazione accorda con provvedimento motivato, «per fatti sopravvenuti, estranei alla volontà del titolare del permesso, oppure in considerazione della mole dell'opera da realizzare, delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive, o di difficoltà tecnico-esecutive emerse successivamente all'inizio dei lavori, ovvero quando si tratti di opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto in più esercizi finanziari» (art. 15, comma 2, terzo periodo, d.P.R. n. 380 del 2001). La proroga è accordata anche «qualora i lavori non possano essere iniziati o conclusi per iniziative dell'amministrazione o dell'autorità giudiziaria rivelatesi poi infondate» (art. 15, comma 2-bis, d.P.R. n. 380 del 2001).

Allorché si intenda realizzare la parte dell'intervento non ultimata nel termine stabilito, è necessario richiedere un «nuovo permesso per le opere ancora da eseguire, salvo che le stesse non rientrino tra quelle realizzabili mediante segnalazione certificata di inizio attività» (art. 15, comma 3, d.P.R. n. 380 del 2001).

Il legislatore statale, infine, prevede la decadenza del permesso di costruire in conseguenza dell'entrata in vigore «di contrastanti previsioni urbanistiche, salvo che i lavori siano già iniziati e vengano completati entro il termine di tre anni dalla data di inizio» (art. 15, comma 4, d.P.R. n. 380 del 2001).

L'art. 15 t.u. edilizia riprende e adatta quel che già stabilivano il terzo, quarto e quinto comma dell'art. 4 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli), e l'art. 31, undicesimo comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica). Nel delimitare l'arco temporale di validità dei titoli edilizi, la normativa statale detta standard uniformi e si rivela di cruciale importanza in un ordinato governo del territorio, che non può tollerare difformità tra Regioni con riguardo all'aspetto prioritario della durata e dell'efficacia dei titoli edilizi.

In questa prospettiva emerge il carattere di norma fondamentale di riforma economico-sociale, che, in quanto tale, vincola la potestà legislativa primaria della Regione autonoma Sardegna nella materia dell'edilizia e dell'urbanistica.

4.4.2.- La disposizione regionale impugnata consente nelle zone agricole il completamento delle costruzioni, che può essere richiesto entro un termine ora prolungato fino al 31 dicembre 2023, anche quando il titolo abilitativo sia decaduto e non possa più essere rinnovato in seguito all'entrata in vigore di contrastanti disposizioni.

Sussiste la lamentata difformità dalla normativa statale, che, nel caso dell'entrata in vigore di contrastanti previsioni urbanistiche, commina la decadenza del permesso di costruire, decadenza che può essere evitata solo quando i lavori siano già iniziati e risultino ultimati nel termine di tre anni dalla data di inizio.

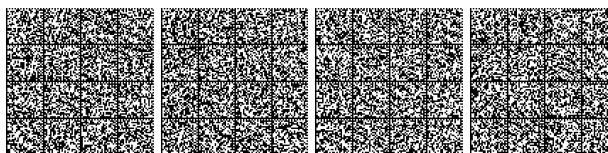
La normativa regionale, infatti, nel prolungare i termini entro i quali è possibile richiedere il permesso di costruire per completare le costruzioni nelle zone agricole, anche quando il titolo sia decaduto e non possa essere rinnovato, deroga in maniera indiscriminata alla decadenza sancita dalla legislazione statale, senza richiedere le tassative condizioni individuate dal testo unico dell'edilizia.

4.4.3.- Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021. Restano assorbite le ulteriori censure formulate nel ricorso.

5.- Al medesimo nucleo tematico dell'edilizia e dell'urbanistica appartengono anche le censure relative all'art. 11, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che modifica l'art. 36 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.

5.1.- La citata lettera a) interviene sull'art. 36, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 e, nel sopprimere la parola «non», fa sì che anche i volumi oggetto di condono edilizio siano computati nella determinazione del volume urbanistico al quale commisurare l'incremento volumetrico. La previsione impugnata sovvertirebbe il caposaldo della legislazione sul «Piano casa», che vieta di considerare gli abusi edilizi ai fini del godimento delle premialità volumetriche.

5.2.- Secondo il ricorrente, sarebbe, pertanto, violato l'art. 3 dello statuto speciale, in quanto la disciplina in esame, «pur se in ipotesi operando nell'alveo della competenza legislativa regionale in materia edilizia», confliggerebbe con le norme fondamentali di riforma economico-sociale contenute nell'art. 41-*quinquies*, commi ottavo e nono, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), negli artt. 2-*bis* e 14 t.u. edilizia, nell'intesa sul «Piano casa» del 2009, fondata sulle previsioni dell'art. 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, e nell'art. 5, commi 9 e seguenti, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106. Tali previsioni sarebbero perentorie nel vietare l'applicazione della normativa di favore agli immobili condonati.



5.3.- Le questioni promosse con riguardo all'art. 11, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 sono fondate, in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale.

5.3.1.- Il 31 marzo 2009, Governo, Regioni ed enti locali hanno stipulato un'intesa volta a favorire iniziative per il rilancio dell'economia e a introdurre incisive misure di semplificazione dell'attività edilizia.

Le Regioni si sono impegnate a regolamentare interventi di demolizione e ricostruzione con ampliamento per edifici a destinazione residenziale entro il limite del 35 per cento della volumetria esistente, con finalità di miglioramento della qualità architettonica e dell'efficienza energetica.

L'intesa puntualizza che gli interventi edilizi non possono riferirsi a edifici abusivi ovvero ubicati nei centri storici o in aree di inedificabilità assoluta.

L'art. 5, comma 9, del d.l. n. 70 del 2011, nel tradurre in legge dello Stato l'intesa raggiunta, affida alle Regioni il compito di approvare leggi finalizzate a incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente, a promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti e di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione o da rilocalizzare, anche alla luce dell'esigenza di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili.

Tali finalità possono essere perseguite anche mediante l'approvazione di leggi che prevedano interventi di demolizione e ricostruzione con il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva come misura premiale, con la delocalizzazione delle volumetrie in aree diverse, con le modifiche di destinazione d'uso (sempre che si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari) e con le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti.

Tali interventi - precisa l'art. 5, comma 10, del d.l. n. 70 del 2011 - non possono riferirsi a edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree di inedificabilità assoluta, «con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria».

5.3.2.- È la stessa previsione della legge statale a chiarire la portata del divieto di beneficiare delle premialità volumetriche con riguardo agli immobili abusivi. Questo divieto non opera solo quando sia stato rilasciato il titolo edilizio in sanatoria.

Tale nozione si deve interpretare in senso restrittivo, in coerenza con la terminologia adoperata dal legislatore e con la *ratio* della normativa in esame.

Il titolo in sanatoria, che rileva agli effetti della concessione di premialità volumetrica, differisce dal condono valorizzato dal legislatore regionale.

Mentre il condono ha per effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia (sentenza n. 50 del 2017, punto 5 del Considerato in diritto), il titolo in sanatoria presuppone la conformità alla disciplina urbanistica e edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'immobile sia al momento della presentazione della domanda (sentenza n. 107 del 2017, punto 7.2. del Considerato in diritto).

A favore dell'interpretazione restrittiva milita il carattere generale del divieto di concessione di premialità volumetriche per gli immobili abusivi, espressivo della scelta fondamentale del legislatore statale di disconoscere vantaggi in caso di abuso e di derogare a tale principio in ipotesi tassative.

La disciplina ricordata configura una norma fondamentale di riforma economico-sociale, come confermano l'ampiezza degli obiettivi perseguiti, l'incidenza su aspetti qualificanti della normativa edilizia e urbanistica e la stessa scelta di coinvolgere anche Regioni ed enti locali nel definire i tratti essenziali dell'intervento riformatore.

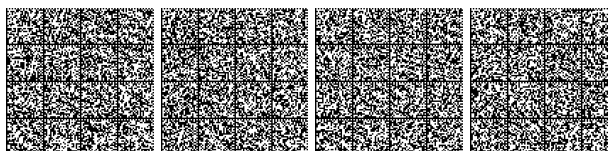
Il legislatore regionale, nell'annettere rilievo anche ai volumi condonati, ha infranto il divieto contenuto in una prescrizione della legge statale, idonea a vincolare la potestà legislativa primaria della Regione autonoma Sardegna nella materia dell'urbanistica e dell'edilizia.

5.4.- Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

Restano assorbite le ulteriori censure formulate nel ricorso.

6.- È impugnato l'art. 17 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che proroga alcuni termini della legislazione regionale attuativa del "Piano casa", contenuti negli artt. 34, comma 1, lettera *b*), 37, comma 1, e 41, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.

6.1.- Quanto alle proroghe disposte dal comma 1, esse consentirebbero di eseguire alcuni interventi previsti dal "Piano casa" fino all'inizio del 2021, estendendo di ulteriori sei anni il termine iniziale, ancorato all'entrata in vigore della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.



Tale differimento contrasterebbe «con il carattere straordinario ed eccezionale della normativa del piano casa» e sarebbe caratterizzato da un'efficacia retroattiva, in contrasto con il divieto di sanatoria ex post sancito dall'art. 167 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).

Quanto alle proroghe di cui al comma 2, queste consentirebbero l'applicazione fino al 31 dicembre 2023 delle disposizioni del secondo "Piano casa" della Sardegna, prorogando il termine del 31 dicembre 2020, già in precedenza prorogato e per questo denunciato con altro ricorso.

6.2.- In base a tali considerazioni, il ricorrente prospetta la violazione degli artt. 9, 117, commi primo e secondo, lettera *s*), Cost., «rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio, e l'articolo 5, comma 11, del decreto legge n. 70 del 2011, per aver inciso in materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato e per di più in modo difforme da impegni assunti in sede internazionale».

La previsione impugnata sarebbe lesiva, inoltre, del canone di ragionevolezza (art. 3 Cost.), in quanto la reiterata proroga della disciplina del "Piano casa" e la proroga di un termine già scaduto produrrebbero «esiti manifestamente arbitrari e irrazionali».

Sarebbe violato, altresì, l'art. 3 dello statuto speciale, come attuato con il decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna), in quanto, «pur nell'ipotesi di un'eventuale competenza regionale», la disciplina impugnata si porrebbe in contrasto con le norme fondamentali di riforma economico-sociale contenute nell'art. 41-*quinquies*, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, nell'art. 14 t.u. edilizia, nell'intesa sul "Piano casa" del 2009, fondata sull'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, e nell'art. 5, commi 9 e seguenti, del d.l. n. 70 del 2011.

Sarebbe violato, infine, il principio di leale collaborazione, in quanto il legislatore regionale avrebbe «unilateralmente disposto in materia affidata alla co pianificazione».

6.3.- Occorre ricostruire i tratti salienti della disciplina impugnata, nelle sue interrelazioni con la normativa pre-vigente oggetto di proroga.

L'art. 17, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 differisce fino al 19 gennaio 2021 l'efficacia temporale di alcune disposizioni dettate dalla legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.

Si tratta, in primo luogo, dell'art. 34, comma 1, lettera *b*), della legge regionale citata, che non ammette gli interventi di miglioramento del patrimonio edilizio esistente «negli edifici completati successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge, come risultante dalla comunicazione di fine lavori o da perizia giurata di un tecnico abilitato che attesti il completamento dell'ingombro volumetrico con realizzazione delle murature perimetrali e della copertura».

La proroga riguarda, in secondo luogo, i termini stabiliti dall'art. 41, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, che consente l'attuazione degli interventi localizzati nelle zone urbanistiche omogenee C (di espansione residenziale), D (industriali, commerciali e artigianali) e G (servizi generali), contigue al centro urbano, e previsti nei piani attuativi adottati alla data di entrata in vigore della medesima legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 in attuazione dell'art. 13, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2009, n. 4 (Disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio e per la promozione di interventi e programmi di valenza strategica per lo sviluppo).

L'art. 17, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 differisce al 31 dicembre 2023 il termine del 31 dicembre 2020, originariamente previsto dall'art. 37, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 per l'efficacia delle disposizioni dettate dalla medesima legge regionale per il miglioramento del patrimonio edilizio esistente.

Il legislatore regionale stabilisce «conseguentemente» che operi «la reviviscenza» di tali disposizioni, contenute nel Capo I del Titolo II della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, che avevano già cessato di operare il 1° gennaio 2021. Nel prevederne la «reviviscenza», il legislatore regionale colma così lo iato temporale tra il 1° gennaio 2021, data in cui le previsioni erano divenute oramai inefficaci, e il 19 gennaio 2021, data di entrata in vigore della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che ha ripristinato la disciplina fino al 31 dicembre 2023.

6.4.- La difesa regionale ha eccepito l'inammissibilità delle questioni e, a tale riguardo, ha richiamato la sentenza di questa Corte n. 170 del 2021, che ha dichiarato l'inammissibilità delle censure concernenti la legge della Regione Sardegna 24 giugno 2020, n. 17 (Modifiche alla legge regionale n. 22 del 2019 in materia di proroga di termini).

Tale normativa aveva prorogato fino al 31 dicembre 2020 l'efficacia delle disposizioni della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 in tema di miglioramento del patrimonio edilizio esistente.



Nella pronuncia citata dalla difesa regionale, le questioni sono state dichiarate inammissibili, in quanto il ricorrente non aveva approfondito l'esame della normativa oggetto di proroga, dal contenuto eterogeneo, e si era limitato a richiamare il mero dato della proroga di precedenti disposizioni derogatorie, dato che questa Corte ha ritenuto inidoneo «a illustrare il senso e il fondamento delle censure» (sentenza n. 170 del 2021, punto 5.2.1. del Considerato in diritto).

A diverse conclusioni si deve giungere nella fattispecie sottoposta all'odierno scrutinio.

Il ricorso oggi all'esame di questa Corte ricostruisce con dovizia di dettagli la normativa oggetto di proroga, in quanto la legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 interviene a estenderne sotto disparati profili la portata applicativa. Il ricorrente analizza il contenuto precettivo e le ripercussioni sul paesaggio. Non sussistono, pertanto, le lacune segnalate nella sentenza n. 170 del 2021.

Le questioni promosse dal Presidente del Consiglio sono, pertanto, ammissibili.

6.5.- Esse sono fondate, in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale.

6.5.1.- Già nella citata sentenza n. 170 del 2021, questa Corte ha evidenziato che «[i] prolungato succedersi delle proroghe di una disciplina derogatoria, in contrasto con le esigenze di una regolamentazione organica e razionale dell'assetto del territorio, presenta un innegabile rilievo» (punto 5.2.1. del Considerato in diritto).

Tale rilievo deve essere ribadito nel caso di specie, che registra il novum di una ulteriore proroga, per un tempo cospicuo.

Il legislatore regionale, per un verso, ha ampliato notevolmente la portata di una normativa, che aveva dapprima come orizzonte temporale l'entrata in vigore della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, e ha prorogato, per altro verso, fino al 31 dicembre 2023, e dunque per un ulteriore triennio, la disciplina derogatoria della medesima legge, inizialmente contraddistinta da un preciso termine di vigenza (fino al 31 dicembre 2016), successivamente a più riprese prorogato. Il concatenarsi di tali disposizioni, che si accompagna anche alla reviviscenza per un breve arco temporale di una normativa già esaurita, concorre a perpetuare l'applicazione della descritta disciplina derogatoria.

6.5.2.- È proprio l'indefinito succedersi delle proroghe, ancorate all'entrata in vigore di una nuova legge regionale sul governo del territorio o a termini di volta in volta differiti, che interferisce con la tutela paesaggistica e determina il *vulnus* denunciato dal ricorrente.

La previsione impugnata, nel sancire per un tempo apprezzabile un'ulteriore proroga di disposizioni che derogano alla pianificazione urbanistica, consente reiterati e rilevanti incrementi volumetrici del patrimonio edilizio esistente, isolatamente considerati e svincolati da una organica disciplina del governo del territorio, che lo stesso legislatore regionale individua come la sede più appropriata per la regolamentazione di interventi di consistente impatto, nel rispetto dei limiti posti dallo statuto di autonomia alla potestà legislativa primaria.

La legge regionale, consentendo interventi parcellizzati, svincolati da una coerente e stabile cornice normativa di riferimento, trascura l'interesse all'ordinato sviluppo edilizio, proprio della pianificazione urbanistica, e così danneggia «il territorio in tutte le sue connesse componenti e, primariamente, nel suo aspetto paesaggistico e ambientale» (sentenza n. 219 del 2021, punto 4.2. del Considerato in diritto)».

D'altro canto, tale proroga, disposta in pendenza del procedimento, condiviso con lo Stato, di adeguamento del piano paesaggistico relativo alle aree costiere e di elaborazione di quello relativo alle aree interne, peraltro in corso da lungo tempo, finisce per compromettere la stessa pianificazione paesaggistica, deputata a indicare le linee fondamentali della tutela del paesaggio.

La disciplina impugnata contrasta dunque con la normativa codicistica posta a tutela del paesaggio, che costituisce limite anche alla competenza legislativa primaria della Regione autonoma Sardegna nella materia dell'urbanistica e dell'edilizia.

6.5.3.- Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

Sono assorbite le restanti censure.

7.- Oggetto di impugnazione è anche l'art. 18 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che reca una norma transitoria in tema di titoli abilitativi.

7.1.- Tale normativa fa salve le richieste di titoli abilitativi «di cui alla legge regionale n. 8 del 2015 e successive proroghe, presentate fino alla data del 31 dicembre 2020», e considera validi gli atti compiuti dagli uffici pubblici statali, regionali o comunali (comma 1).

Chi intenda beneficiare della più favorevole normativa introdotta dalla legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 dovrà presentare «esclusivamente le integrazioni o modifiche alla documentazione già presentata» in base alle previsioni della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 (comma 2).



Le richieste di titoli abilitativi presentate tra il 1° gennaio e il 19 gennaio 2021, quest'ultima, data di entrata in vigore della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, devono essere ripresentate a decorrere dal 19 gennaio 2021 (comma 3).

7.2.- Il ricorrente assume che tale disposizione, nel far salvi gli atti presentati sulla base di una normativa pre-vigente e oggetto di autonoma impugnativa, violi l'art. 3 dello statuto speciale, come attuato con il d.P.R. n. 480 del 1975, gli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost., «rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio, e l'articolo 5, comma 11, del decreto legge n. 70 del 2011, avendo legiferato in materia di competenza statale e per di più in modo difforme dagli impegni assunti in sede internazionale».

Tale disposizione, nel prorogare la disciplina del "Piano casa" e nell'intervenire su un termine già scaduto, produrrebbe «esiti manifestamente arbitrari e irragionevoli», in violazione dell'art. 3 Cost.

Il vulnus all'art. 3 dello statuto speciale si coglierebbe anche in ragione del contrasto con le norme di grande riforma economico-sociale dettate dall'art. 41-*quinquies*, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, dall'art. 14 t.u. edilizia, dall'intesa sul "Piano casa", fondata sull'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, e dall'art. 5, commi 9 e seguenti, del d.l. n. 70 del 2011.

Sarebbe violato, infine, anche l'obbligo di leale collaborazione con lo Stato, in quanto si verte in materia assoggettata all'obbligo di pianificazione congiunta.

7.3.- Le questioni sono fondate, in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale.

7.3.1.- Le previsioni impugnate si inquadrano nella reiterata proroga della disciplina sul "Piano casa" e ne definiscono le implicazioni sul rilascio di titoli abilitativi e sulla connessa attività istruttoria dell'amministrazione.

Il legislatore regionale, nel disporre l'immediata applicazione - anche ai procedimenti in corso - della normativa che innalza gli incrementi volumetrici, estende l'ambito applicativo di tale disciplina derogatoria e incide sul correlato regime dei titoli abilitativi, che la previsione ora esaminata arbitrariamente estende - con effetti ex tunc - così da compromettere la stessa pianificazione paesaggistica.

7.3.2.- Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

8.- Alla materia dell'edilizia appartengono anche le previsioni dell'art. 19 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che aggiunge i commi 1-*ter* e 1-*quater* all'art. 7-*bis* della legge della Regione Sardegna 11 ottobre 1985, n. 23 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, di risanamento urbanistico e di sanatoria di insediamenti ed opere abusive, di snellimento ed accelerazione delle procedure espropriative).

8.1.- L'art. 7-*bis*, comma 1-*ter*, della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, per i fabbricati realizzati con licenza di costruzione antecedente all'entrata in vigore della medesima legge regionale, considera tolleranze edilizie, «con conseguente inapplicabilità delle disposizioni in materia di parziale difformità, le violazioni di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta che non eccedano per singola unità immobiliare il 5 per cento delle misure progettuali».

L'art. 7-*bis*, comma 1-*quater*, della medesima legge, aggiunto dalla disposizione impugnata, qualifica come tolleranze edilizie «le parziali difformità, realizzate nel passato durante i lavori per l'esecuzione di un titolo abilitativo cui sia seguita, previo sopralluogo o ispezione da parte di funzionari incaricati, la certificazione di conformità edilizia e di agibilità nelle forme previste dalla legge e le parziali difformità rispetto al titolo abilitativo legittimamente rilasciato, che l'amministrazione comunale abbia espressamente accertato nell'ambito di un procedimento edilizio e che non abbia contestato come abuso edilizio o che non abbia considerato rilevanti ai fini dell'agibilità dell'immobile».

La disciplina regionale intende tutelare il «principio di certezza delle posizioni giuridiche» e l'affidamento, e fa salva la possibilità di adottare i provvedimenti di annullamento d'ufficio al ricorrere dei presupposti dell'art. 21-*nonies* della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

8.2.- L'art. 19 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 è censurato per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale, in quanto contrasterebbe con le norme di grande riforma economico-sociale dell'art. 34-*bis* t.u. edilizia. La normativa statale prevede - per le tolleranze edilizie - un limite più contenuto (2 per cento) rispetto a quello fissato dal legislatore regionale (5 per cento), detta una disciplina più rigorosa per gli immobili tutelati e non attribuisce alcun rilievo all'affidamento nella conservazione di una situazione di fatto abusiva.

Tale contrasto implicherebbe anche l'invasione della sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato nella determinazione «dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili dei cittadini» (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.).



La previsione impugnata, inoltre, nell'ampliare l'ambito delle tolleranze edilizie, negherebbe il rilievo penale di alcune fattispecie di abusi e sarebbe lesiva, pertanto, della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ordinamento penale (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.).

Il ricorrente denuncia anche la violazione delle «norme costituzionali poste a tutela del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico, nonché della competenza esclusiva statale in materia paesaggistica», con «un significativo abbassamento del livello della tutela degli immobili vincolati». Per tali ragioni, vi sarebbe contrasto con gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

8.3.- Le questioni sono fondate, in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale.

8.3.1.- Occorre dar conto, in via preliminare, della disciplina sulle tolleranze costruttive delineata dall'art. 34-bis t.u. edilizia, inserito dall'art. 10, comma 1, lettera p), del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120.

La previsione citata non considera violazione edilizia «[i]l mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta e di ogni altro parametro delle singole unità immobiliari», quando lo scostamento sia contenuto nella misura del 2 per cento di quanto è sancito dal titolo abilitativo (comma 1).

Il legislatore statale qualifica come tolleranze esecutive - salvo che si tratti di immobili sottoposti a tutela - «le irregolarità geometriche e le modifiche alle finiture degli edifici di minima entità, nonché la diversa collocazione di impianti e opere interne, eseguite durante i lavori per l'attuazione di titoli abilitativi edilizi, a condizione che non comportino violazione della disciplina urbanistica ed edilizia e non pregiudichino l'agibilità dell'immobile» (comma 2).

L'art. 34-bis, comma 3, t.u. edilizia puntualizza che il tecnico abilitato - ai fini dell'attestazione dello stato legittimo degli immobili - dichiara le tolleranze esecutive riguardanti gli interventi precedenti.

Le prescrizioni in tema di tolleranze costruttive definiscono il profilo di capitale importanza delle difformità rilevanti, in una prospettiva che non può non essere omogenea sull'intero territorio nazionale e che investe norme fondamentali di riforma economico-sociale, vincolanti anche la potestà legislativa attribuita alla Regione Sardegna dall'art. 3 dello statuto di autonomia.

8.3.2.- La normativa regionale impugnata diverge dalle prescrizioni statali con riguardo a diversi aspetti salienti.

Anzitutto, a fronte di un limite del 2 per cento, individuato dal testo unico dell'edilizia come punto di equilibrio per la definizione delle tolleranze costruttive, il legislatore regionale si attesta sul più ampio limite del 5 per cento.

In secondo luogo, l'impugnato art. 19 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 detta una disciplina generale, destinata a trovare applicazione anche per gli immobili vincolati, laddove l'art. 34-bis, comma 2, t.u. edilizia per tale fattispecie fissa limiti più rigorosi e considera in ogni caso rilevanti «le irregolarità geometriche e le modifiche alle finiture degli edifici di minima entità, nonché la diversa collocazione di impianti e opere interne, eseguite durante i lavori per l'attuazione di titoli abilitativi edilizi».

Il raffronto tra la disciplina regionale e quella del t.u. edilizia rivela discrepanze notevoli, che contraddicono la prospettazione riduttiva di una mera "implementazione" di una disciplina di favore.

8.3.3.- Va dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale.

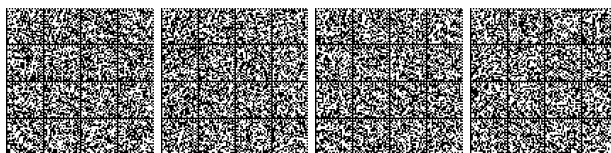
Le ulteriori censure prospettate dal ricorrente sono assorbite.

9.- Il ricorrente impugna anche l'art. 21 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che aggiunge il comma 1-bis all'art. 16 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985 in tema di accertamento di conformità, da ricondurre pertanto anch'esso alla materia dell'edilizia.

9.1.- La previsione impugnata dispone che il permesso di costruire o l'autorizzazione all'accertamento di conformità possano essere ottenuti «qualora gli interventi risultino conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda». Tale disciplina - precisa il legislatore regionale - vale «ai soli fini amministrativi» e restano dunque impregiudicati «gli effetti penali dell'illecito».

9.2.- L'art. 21 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 è censurato, in quanto, con «un effetto dirompente» di sanatoria indiscriminata degli abusi, derogherebbe al principio della doppia conformità. Tale principio, vincolante anche per le autonomie speciali, presupporrebbe «la conformità dell'intervento realizzato senza titolo sia alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della realizzazione dell'abuso, che a quella in vigore al momento della presentazione della domanda».

La previsione impugnata violerebbe innanzitutto l'art. 3 dello statuto speciale, poiché il principio della doppia conformità si imporrebbe anche alle autonomie speciali, in quanto norma di grande riforma economico-sociale.



Il ricorrente ritiene che il principio in esame concerna i «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili dei cittadini che devono essere assicurati uniformemente sull'intero territorio nazionale». Sarebbe lesa, pertanto, la competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

La previsione in esame, nel limitarsi a far salvi solo gli effetti penali dell'illecito, senza menzionare «le relative sanzioni civili e fiscali», invaderebbe anche la «sfera di competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile di cui alle lettere *l*) ed *e*) del secondo comma dell'art. 117 Cost.».

9.3.- Le questioni sono fondate, in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale.

9.3.1.- Come già chiarito, in base all'art. 36 t.u. edilizia, il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria solo quando l'intervento rispetti sia la disciplina edilizia e urbanistica vigente al tempo della sua realizzazione sia quella vigente al tempo della presentazione della domanda. La conformità alla disciplina edilizia e urbanistica deve essere salvaguardata «durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità» (fra le molte, sentenza n. 68 del 2018, punto 14.2. del Considerato in diritto).

Tale principio, nel delimitare presupposti e limiti della sanatoria, riveste importanza cruciale nella disciplina edilizia e, in quanto riconducibile alle norme fondamentali di riforma economico-sociale, vincola anche la potestà legislativa della Regione autonoma Sardegna.

9.3.2.- Nel richiedere la conformità alla sola disciplina vigente al tempo della presentazione della domanda, la disposizione impugnata amplia in maniera indebita l'ambito applicativo della sanatoria e si pone in contrasto, pertanto, con il principio richiamato. Né tale contrasto può essere escluso sol perché sono fatti salvi gli effetti penali degli illeciti, in quanto la rilevanza della doppia conformità, principio cardine di un razionale governo del territorio, non si esaurisce nelle sue implicazioni su quegli illeciti.

9.3.3.- Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 21 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale.

Sono assorbite le altre censure esposte a sostegno del motivo di ricorso.

10.- In un secondo nucleo tematico possono essere aggregate le questioni di legittimità costituzionale della normativa regionale che interferisce in misura prevalente con la tutela paesaggistica.

10.1.- In punto di fatto, si deve rilevare che la disciplina impugnata si raccorda al «complesso - e tuttora incompiuto - percorso di adeguamento della pianificazione paesaggistica regionale», che questa Corte ha avuto occasione di tratteggiare nei suoi snodi fondamentali nella sentenza n. 257 del 2021 (punto 7 del Considerato in diritto).

Dopo l'approvazione del piano paesaggistico, relativo alle sole zone costiere (delibera della Giunta regionale del 5 settembre 2006, n. 36/7, recante «L.R. 25 novembre 2004, n. 8, articolo 1, comma 1, Approvazione del Piano Paesaggistico - Primo ambito omogeneo»), il Presidente della Regione autonoma della Sardegna e il Ministro per i beni e le attività culturali, con protocollo di intesa stipulato il 19 febbraio 2007, si sono impegnati, per un verso, a «completare la pianificazione paesaggistica regionale nel rispetto delle disposizioni del Codice e della legge n. 14 del 2006 entro un anno» dalla stipulazione del protocollo (art. 3) e, per altro verso, «a provvedere congiuntamente alla verifica e all'adeguamento periodico della pianificazione paesaggistica regionale, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 143, comma 3, ultimo periodo, del Codice» (art. 4).

Nell'alveo del citato protocollo, «provvisto di una chiara portata vincolante alla luce dell'univoco richiamo all'impegno delle parti» (sentenza n. 257 del 2021, punto 12 del Considerato in diritto), si pongono i disciplinari attuativi siglati dalla Regione e dal Ministero il 1° marzo 2013 e il 18 aprile 2018, che hanno dato impulso a una serrata interlocuzione tra gli stessi.

Tali documenti, nel richiamare ex professo l'originario protocollo d'intesa e nel tracciare il percorso di una pianificazione condivisa estesa all'intero territorio regionale, si prefiggono di definire le modalità operative, i cronoprogrammi e i contenuti tecnici per lo svolgimento delle attività di verifica e di adeguamento del piano paesaggistico regionale (d'ora in avanti anche: *PPR*) dell'ambito costiero e per l'elaborazione del *PPR* dell'ambito interno, all'insegna di un coinvolgimento diretto e continuo delle due amministrazioni e di una costante collaborazione istituzionale.

10.2.- Occorre richiamare i principi che presiedono al riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni nella materia della tutela dell'ambiente.

In base all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., spetta in via esclusiva allo Stato il compito di dettare una disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente, considerato come entità organica e connesso a un interesse pubblico di valore costituzionale primario e assoluto.

Nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva sancita dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., il legislatore statale demanda alla pianificazione paesaggistica il compito di apprestare le necessarie misure di salvaguardia del paesaggio, in quanto «territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e



dalle loro interrelazioni» (art. 131, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004 - d'ora in avanti anche codice dei beni culturali e del paesaggio), e, in particolare, di preservare «quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali» (art. 131, comma 2, codice dei beni culturali e del paesaggio).

Il sistema della pianificazione paesaggistica, che deve essere salvaguardato nella sua impronta unitaria e nella sua forza vincolante, rappresenta attuazione dell'art. 9 Cost. ed è funzionale a una tutela organica e di ampio respiro, che non tollera interventi frammentari e incoerenti.

10.3.- La peculiarità del bene giuridico ambiente, nella cui complessità ricade anche il paesaggio, «riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali o di Province autonome, con l'ulteriore precisazione, però, che qui occorre tener conto degli statuti speciali di autonomia» (sentenza n. 378 del 2007, punto 4 del Considerato in diritto).

In tale quadro si colloca la previsione dell'art. 8 del d.lgs. n. 42 del 2004, che, nell'apprestare una disciplina unitaria dei beni culturali e paesaggistici, fa salve «le potestà attribuite alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano dagli statuti e dalle relative norme di attuazione».

Le norme di attuazione «possiedono un sicuro ruolo interpretativo ed integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle Regioni ad autonomia speciale e non possono essere modificate che mediante atti adottati con il procedimento appositamente previsto negli statuti, prevalendo in tal modo sugli atti legislativi ordinari» (sentenza n. 51 del 2006, punto 5 del Considerato in diritto).

10.4.- Alla Regione autonoma Sardegna, l'art. 3, lettera f), dello statuto speciale attribuisce la potestà legislativa primaria nella materia «edilizia ed urbanistica».

In attuazione della normativa statutaria, l'art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975 trasferisce alla medesima Regione le funzioni amministrative in tema di edilizia ed urbanistica, in base al principio del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative di cui all'art. 6 dello statuto speciale.

Alla Regione sono trasferite le attribuzioni originariamente assegnate al Ministero della pubblica istruzione, in base alla legge 6 agosto 1967, n. 765 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150), e poi al Ministero per i beni culturali ed ambientali, in virtù del decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657 (Istituzione del Ministero per i beni culturali e per l'ambiente), convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 1975, n. 5. Si tratta di funzioni che attengono all'urbanistica, ma possono incidere anche sulla valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale.

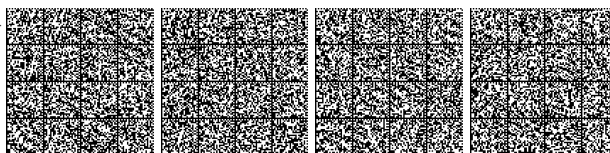
Nell'ambito di tale trasferimento è espressamente ricompresa «la redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesistici di cui all'art. 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497». Nell'assetto delineato dal d.lgs. n. 42 del 2004, che ha sostituito quest'ultima legge, tale richiamo è stato costantemente interpretato nel senso che esso concerne i piani paesaggistici (sentenza n. 257 del 2021, punto 6 del Considerato in diritto), fermo restando il vincolo per la Regione al rispetto del principio di copianificazione, nelle ipotesi disciplinate dall'art. 135, comma 1, terzo periodo, del codice dei beni culturali e del paesaggio e in quelle ulteriori contemplate dalle intese fra le parti, ai sensi degli artt. 143, comma 2, e 156, comma 3, del medesimo codice.

10.5.- Questa Corte ha ribadito anche di recente che la prevalenza della pianificazione paesaggistica «integra una regola di tutela primaria del paesaggio in nessun modo derogabile ad opera della legislazione regionale che, nella cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, deve rispettare gli standard minimi uniformi di tutela previsti dalla normativa statale, potendo al limite introdurre un surplus di tutela e non un regime peggiorativo» (sentenza n. 251 del 2021, punto 3 del Considerato in diritto).

La deroga alle prescrizioni del piano paesaggistico travalica i limiti della potestà legislativa che l'art. 3, lettera f), della fonte statutaria, così come attuato dall'art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975, attribuisce, come detto, alla Regione autonoma Sardegna nella materia dell'edilizia e dell'urbanistica e con riguardo ai soli profili di tutela paesistico-ambientale che a tale materia siano indissolubilmente legati. Da questo ambito esorbita una qualunque deroga dello standard di tutela del paesaggio.

Una siffatta deroga è disarmonica anche rispetto a quel percorso di leale collaborazione che la Regione autonoma Sardegna e lo Stato hanno intrapreso nel procedimento di revisione del piano delle aree costiere e nell'elaborazione del piano relativo alle aree interne, mediante un confronto costante, scandito anche dalla sottoscrizione di un protocollo di intesa e di successivi disciplinari attuativi, in armonia con quanto è previsto dalla legislazione statale.

È dunque precluso al legislatore regionale derogare alle prescrizioni del piano paesaggistico, senza una previa rideterminazione dei suoi contenuti con lo Stato.



11.- Alla luce di tali principi, si procederà allo scrutinio del nucleo delle disposizioni che hanno diretta attinenza con la tutela del paesaggio, allo scopo di accertare se contrastino con specifiche prescrizioni del piano paesaggistico o compromettano la tutela che il piano appresta, anche in violazione del principio di leale collaborazione.

La disamina sarà svolta in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale e agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

12.- Occorre prendere le mosse dall'art. 30, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, in quanto disposizione finale che enuncia in termini generali l'impronta derogatoria della medesima legge regionale rispetto alla pianificazione paesaggistica.

12.1.- Il legislatore regionale, in particolare, con la previsione impugnata, sancisce la prevalenza delle disposizioni della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, dichiarate cogenti e di immediata applicazione, «sugli atti di pianificazione, anche settoriale, sugli strumenti urbanistici generali e attuativi e sulle altre vigenti disposizioni normative regionali».

Questa prevalenza si giustificerebbe alla luce del carattere delle previsioni della legge regionale impugnata, aventi la natura di «disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio coniugate con la riqualificazione, la razionalizzazione ed il miglioramento della qualità architettonica e abitativa, della sicurezza strutturale, della compatibilità paesaggistica e dell'efficienza energetica del patrimonio edilizio esistente nel territorio regionale, anche attraverso la semplificazione delle procedure».

12.2.- Tale previsione è censurata, in quanto «manifestamente illegittima», nella parte in cui «assicura la prevalenza delle disposizioni regionali rispetto alle previsioni e prescrizioni del Piano paesaggistico regionale».

Ad avviso del ricorrente, sarebbero violati l'art. 3 dello statuto speciale e gli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost., «rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio, e l'articolo 5, comma 11, del decreto legge n. 70 del 2011».

La previsione in esame sarebbe lesiva dell'art. 3 Cost., «per gli esiti manifestamente arbitrari e irragionevoli» insiti nella deroga indiscriminata che dispone.

Il ricorrente ravvisa, inoltre, la violazione dell'art. 3 dello statuto speciale, come attuato con il d.P.R. n. 480 del 1975, e degli artt. 3 e 97 Cost., poiché la previsione impugnata, si porrebbe in conflitto con le norme di grande riforma economico-sociale dettate, anzitutto, dall'art. 41-*quinquies*, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, «come attuato mediante il decreto ministeriale n. 1444 del 1968, recepito dalla Regione Sardegna con il D. A. n. 2266/U/1983, e il d.P.G. n. 228 del 1994», e poi dagli artt. 2-*bis* e 14 t.u. edilizia, dall'intesa sul «Piano casa» del 2009, fondata sulla previsione dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, e dall'art. 5, commi 9 e seguenti, del d.l. n. 70 del 2011, come convertiti.

Il ricorrente denuncia, infine, il contrasto con il principio di leale collaborazione con lo Stato. Il legislatore regionale avrebbe stabilito la prevalenza della legge impugnata «sulla pianificazione formatasi in collaborazione con lo Stato nell'ambito di una pianificazione condivisa» e avrebbe così negato «l'esistenza di un obbligo di co pianificazione» e, in pari tempo, «il ruolo fondamentale e determinante dello Stato nella materia della tutela del paesaggio e del governo del territorio».

12.3.- Le questioni sono fondate, in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale e agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

12.3.1.- La previsione impugnata sancisce, con valenza generale e assoluta, la prevalenza delle disposizioni della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 anche sulle prescrizioni del PPR. Alla legge regionale si riconosce, dunque, la facoltà di derogare a tali prescrizioni, senza limiti di sorta.

Tale interpretazione è suffragata non solo dal dettato testuale, che sancisce la prevalenza su tutti gli atti di pianificazione e dunque sulla stessa pianificazione paesaggistica, ma anche dalle difese della parte resistente e dalla complessiva disamina della legge regionale.

La parte resistente osserva che tale potere di deroga è espressione della potestà legislativa esclusiva che spetta alla Regione autonoma Sardegna anche nella materia della tutela del paesaggio e che l'impugnato art. 30, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 è meramente ricognitivo delle disposizioni della medesima legge regionale.

Come confermerà lo scrutinio degli altri motivi di ricorso, la legge regionale impugnata racchiude disposizioni che derogano espressamente alle prescrizioni del piano paesaggistico regionale.

Non è dunque praticabile una interpretazione adeguatrice, che salvaguardi la compatibilità delle previsioni censurate con l'assetto di tutela prefigurato dal piano paesaggistico regionale.

12.3.2.- La deroga prevista dalla norma di chiusura della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, ora all'esame, eccede la potestà legislativa regionale.



Nell'introdurre una deroga alla pianificazione paesaggistica regionale, la previsione impugnata investe il nucleo essenziale della tutela del paesaggio, affidata alle puntuali prescrizioni del piano regionale, e appresta una regolamentazione lesiva del valore primario tutelato dall'art. 9 Cost.

12.3.3.- Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 30, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui sancisce la prevalenza delle previsioni della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 sulle prescrizioni del piano paesaggistico regionale.

Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

13.- La legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 racchiude altre previsioni che contrastano con puntuali prescrizioni del piano paesaggistico. Tra queste figura l'art. 3, che inserisce nella legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 l'art. 26-*ter* in tema di pianificazione del sistema delle scuderie della Sartiglia di Oristano.

13.1.- Il ricorrente evidenzia che tale previsione consente «in maniera indiscriminata» nelle aree agricole, «soggette anche a tutela paesaggistica e del piano paesaggistico regionale», la costruzione di scuderie, «in deroga non solo alla pianificazione urbanistica, ma anche a quella paesaggistica».

Peraltro, la tipologia, le dimensioni e i materiali delle scuderie sarebbero stabilite dallo strumento urbanistico comunale, «al di fuori del piano paesaggistico regionale».

13.2.- Il ricorrente denuncia il contrasto con l'art. 3 dello statuto speciale, come attuato con il d.P.R. n. 480 del 1975, in quanto la previsione impugnata confliggerebbe «con le norme fondamentali di riforma economica e sociale dettate dallo Stato» e, in particolare, con l'art. 41-*quinquies*, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, attuato con il d.m. n. 1444 del 1968, recepito «con il D. A. n. 2266/U/1983, e il d.P.G. n. 228 del 1994», e con gli artt. 2-*bis*, 14 e 15 t.u. edilizia.

Sarebbero altresì violati gli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettera *s*), Cost., «rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, l'articolo 5, comma 11, del decreto legge n. 70 del 2011, e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio».

Sarebbe violato, infine, il principio di leale collaborazione.

13.3.- È necessario delineare le particolarità della normativa regionale, al fine di inquadrare i profili di censura tratteggiati dal ricorrente.

L'art. 26-*ter* della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, aggiunto dalla previsione impugnata, riconosce, al comma 1, la valenza storica, culturale e turistica della Sartiglia, giostra equestre che si corre a Oristano nel periodo di carnevale.

Le censure vertono sull'art. 26-*ter*, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, che consente di realizzare nell'agro del territorio di Oristano, e in particolare nelle sottozone E1, E2, E3 ed E4 delle zone agricole, alcune strutture, finalizzate a «organizzare e valorizzare dal punto di vista paesaggistico le scuderie, intese quali strutture di supporto indispensabili per la valorizzazione della antica giostra equestre, della cultura del cavallo e delle attività sportive ad esso correlate».

L'art. 8 del decreto del Presidente della Giunta regionale n. 228 del 1994 chiarisce che la sottozona E1 comprende le aree caratterizzate da una produzione agricola tipica e specializzata, la sottozona E2 si identifica nelle aree di primaria importanza per la funzione agricolo-produttiva, anche in relazione all'estensione, alla composizione e alla localizzazione dei terreni, laddove la sottozona E3 abbraccia le aree caratterizzate da un elevato frazionamento fondiario e contemporaneamente utilizzabili per scopi agricolo-produttivi e per scopi residenziali e la sottozona E4 corrisponde alle aree caratterizzate dalla presenza di «preesistenze insediative», utilizzabili per l'organizzazione dei centri rurali.

In particolare, il citato art. 26-*ter*, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, «nei singoli lotti di superficie superiore a 1.000 metri quadri e inferiore ad un ettaro», consente di edificare «una struttura zootecnica (box per cavalli, fienile, deposito, vano appoggio), da autorizzarsi nei limiti volumetrici di cui all'articolo 3 del decreto del Presidente della Giunta regionale n. 228 del 1994 ovvero 0,2 mc/mq e con un massimo di mc 500».

L'art. 26-*ter*, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 demanda, infine, all'amministrazione comunale il compito di definire, «con apposita integrazione delle norme tecniche di attuazione del vigente PUC, nell'ottica della tutela e valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio», la tipologia, le dimensioni e i materiali della struttura zootecnica.

13.4.- La difesa regionale, in linea preliminare, ha posto in risalto il carattere assertivo ed esplorativo delle censure. Tali rilievi non sono fondati.

Il ricorrente ha dedotto la deroga alle prescrizioni del piano paesaggistico regionale e ha svolto a tale riguardo una argomentazione adeguata, idonea a superare il vaglio di ammissibilità che spetta a questa Corte.

Le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri sono dunque ammissibili.



13.5.- Le questioni sono fondate, in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale e agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

13.5.1.- La normativa regionale deve essere scrutinata alla luce delle prescrizioni del piano paesaggistico sui nuclei e sulle case sparsi nell'agro, prescrizioni che devono essere recepite negli strumenti urbanistici (art. 83, comma 6, delle norme tecniche d'attuazione, d'ora in avanti anche: *NTA*).

A tale riguardo, l'art. 83, comma 1, lettera a), di tali norme tecniche di attuazione stabilisce che i Comuni, fino all'adeguamento degli strumenti urbanistici al piano paesaggistico, ottemperino ad alcune prescrizioni.

Per gli imprenditori agricoli e per le aziende che svolgono effettiva e prevalente attività agricola, la costruzione di nuovi edifici ad esclusiva funzione agricola è consentita per le opere indispensabili alla conduzione del fondo e alle attrezzature necessarie per le attività aziendali, «previa attenta verifica della stretta connessione tra l'edificazione e la conduzione agricola e zootecnica del fondo».

Quanto agli edifici ad uso abitativo connessi a tali interventi, il lotto minimo richiesto per unità abitativa è pari a tre ettari per gli imprenditori agricoli e le aziende che esercitano attività a carattere intensivo ed è pari a cinque ettari per l'esercizio di attività a carattere estensivo.

All'atto del rilascio del titolo abilitativo, il responsabile comunale del procedimento deve accertare il possesso dei requisiti soggettivi dell'azienda o dell'imprenditore agricolo che abbia presentato la richiesta (art. 83, comma 3, *NTA*).

L'art. 83, comma 1, lettera b), *NTA*, nei casi restanti, consente l'edificazione di strutture di appoggio non residenziali per una superficie coperta non superiore ai trenta metri quadrati, per fondi da tre fino a dieci ettari. Il limite di trenta metri quadrati può essere raddoppiato «fino a 60 mq. per superfici superiori a 10 ettari, comunque per volumetrie non superiori rispettivamente a 90 e 180 mc.».

L'art. 83, comma 1, lettera c), *NTA* impone di effettuare il dimensionamento degli edifici sulla base della superficie del fondo interessato dal piano aziendale e ribadisce che non è possibile impiegare corpi aziendali separati al fine di raggiungere la superficie minima prescritta né edificare in colline o alture del fondo.

L'art. 83, comma 2, *NTA*, consente, per gli edifici esistenti che insistono su lotti inferiori a quelli minimi prescritti, soltanto operazioni di manutenzione ordinaria e straordinaria senza aumento di volumetria di unità abitative e interventi orientati all'adeguamento tipologico.

13.5.2.- La disciplina impugnata si discosta sotto molteplici profili dalle prescrizioni del piano paesaggistico regionale.

Tali profili di discrepanza attengono, in primo luogo, alla dimensione minima del lotto agricolo, che nel piano paesaggistico deve essere almeno pari a tre ettari, laddove la previsione introdotta dalla legge regionale consente l'edificazione anche nei lotti tra 0,1 ettari e un ettaro. Inoltre, le citate norme tecniche di attuazione, per gli edifici già esistenti su lotti inferiori a quelli minimi, escludono aumenti di volumetria, per contro ammessi dalla disposizione in esame.

La disciplina impugnata, inoltre, prescinde anche dalla stretta connessione tra l'edificazione e la conduzione agricola e zootecnica del fondo, nei casi in cui il fondo sia di proprietà di un imprenditore agricolo o di un'azienda agricola.

È significativo che, allo scopo di superare la cogenza delle prescrizioni del piano paesaggistico regionale e l'obbligo dei Comuni di recepirle negli strumenti urbanistici, il legislatore regionale abbia previsto la realizzazione delle nuove strutture secondo una apposita integrazione delle norme tecniche di attuazione del piano urbanistico comunale.

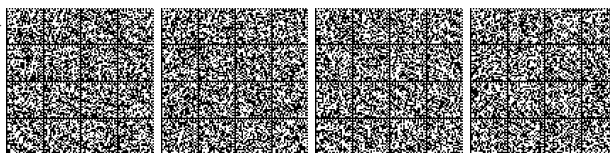
La previsione impugnata, nell'incidere sui nuclei sparsi nell'agro, oggetto di specifica protezione nelle citate norme tecniche di attuazione del piano paesaggistico regionale, si ripercuote su aspetti legati alla tutela del paesaggio nella sua dimensione storica e culturale. Essa, nel porsi in contrasto con quanto dispone il piano paesaggistico e nell'accrescere le potenzialità di edificazione, determina un evidente decremento della tutela del valore primario e assoluto sancito dall'art. 9 Cost.

13.5.3.- Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 26-ter, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.

Sono assorbite le residue censure.

14.- Il ricorrente impugna, inoltre, l'art. 5, comma 1, lettere b) ed i), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che modifica l'art. 31 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 in tema di interventi di incremento volumetrico delle strutture destinate all'esercizio di attività turistico-ricettive, sanitarie e socio-sanitarie.

14.1.- Tale disposizione è censurata in quanto consente «nuovi e maggiori incrementi volumetrici delle strutture destinate all'esercizio di attività turistico-ricettive, sanitarie e socio-sanitarie», anche in aree sottoposte a vincolo paesaggistico, con «una sistematica violazione delle previsioni e prescrizioni del piano paesaggistico regionale».



In particolare, la lettera *b*) è oggetto di impugnazione, nella parte in cui modifica l'art. 31, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 e consente di realizzare interventi di ristrutturazione e di rinnovamento con connessi incrementi volumetrici anche mediante la realizzazione di corpi di fabbrica separati.

La lettera *i*) è pure censurata nella parte in cui introduce nell'art. 31 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 i commi *7-bis*, *7-ter* e *7-quater*.

Il comma *7-bis* consente, «anche in aree vincolate paesaggisticamente, senza il necessario rispetto delle previsioni e prescrizioni del piano paesaggistico regionale» e senza richiedere l'autorizzazione paesaggistica, la chiusura con elementi amovibili, per un periodo non superiore a duecentoquaranta giorni, delle verande coperte già realizzate nelle singole strutture turistico-ricettive.

Il comma *7-ter* sottrae al regime dei titoli edilizi e alle prescrizioni del PPR le coperture per piscine, anche quando siano realizzate in aree vincolate paesaggisticamente. Si tratterebbe di opere «di rilevante impatto paesaggistico», non destinate a soddisfare esigenze meramente temporanee e contingenti, secondo i caratteri dell'art. 6 t.u. edilizia, che definisce le particolarità dell'edilizia libera.

Il comma *7-quater* consente di ampliare le strutture destinate all'esercizio di attività di turismo rurale anche nella fascia costiera. Quest'ultima è individuata quale bene paesaggistico tipizzato dal piano regionale, che vieta nuove costruzioni in aree inedificate e non prevede la possibilità di ampliare le strutture destinate ad attività turistico ricettive e quelle sanitarie e socio-sanitarie.

14.2.- La disciplina impugnata contrasterebbe, pertanto, con gli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettera *s*), Cost., «rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, l'articolo 5, comma 11, del decreto legge n. 70 del 2011, e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio».

Il ricorrente prospetta anche il contrasto con l'art. 3 dello statuto speciale, come attuato con il d.P.R. n. 480 del 1975, che prescrive la coerenza con le norme fondamentali di riforma economico-sociale, quali sono quelle contenute nell'art. 41-*quinquies*, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, negli artt. 2-*bis* e 14 t.u. edilizia, nell'intesa sul «Piano casa» del 2009, fondata sull'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, e nell'art. 5, commi 9 e seguenti, del d.l. n. 70 del 2011, come convertiti.

Sarebbe violato anche il principio di leale collaborazione con lo Stato.

Quanto alla lettera *i*), nella parte in cui introduce nell'art. 31 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 i commi *7-bis* e *7-ter*, sarebbe lesiva anche dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto contravverrebbe ai livelli essenziali «delle prestazioni concernenti i diritti civili dei cittadini», che spetta allo Stato definire.

14.3.- Si deve, preliminarmente, sgombrare il campo dalle eccezioni di inammissibilità mosse - sotto un duplice profilo - dalla difesa regionale.

14.3.1.- La parte resistente ha eccepito la tardività dell'impugnazione, in quanto la disciplina degli incrementi volumetrici sarebbe già dettata dal previgente - e non impugnato - art. 31 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.

Tale eccezione non è fondata.

L'impugnazione è rituale e tempestiva, in quanto investe le modificazioni che il legislatore regionale ha introdotto con riguardo alla preesistente disciplina degli incrementi volumetrici. La mancata impugnazione della disciplina originaria non preclude la proposizione di censure contro le innovazioni legislative.

14.3.2.- La parte resistente, in secondo luogo, reputa le censure inammissibili, perché generiche e indeterminate.

Neppure tale eccezione coglie nel segno.

Il ricorrente ha indicato in maniera circostanziata i profili di contrasto con la disciplina posta a tutela del paesaggio e con la normativa edilizia, e le censure superano, pertanto, il vaglio di ammissibilità.

14.4.- Le questioni, pertanto, possono essere scrutinate nel merito.

14.4.1.- Occorre muovere dall'esame dell'art. 5, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

Tale previsione, al fine di riqualificare e di accrescere le potenzialità delle strutture destinate all'esercizio di attività turistico-ricettive, sanitarie e socio-sanitarie, ricadenti nelle zone urbanistiche omogenee A, autorizza gli interventi di ristrutturazione e di rinnovamento che comportano incrementi volumetrici, anche mediante la realizzazione di corpi di fabbrica separati, nella misura massima del 50 per cento del volume urbanistico esistente.

Si innalza, dunque, la percentuale di incremento volumetrico originariamente prevista (30 per cento) e si delinea una peculiare articolazione di tale incremento: «*a*) il 25 per cento riservato all'adeguamento delle camere agli standard internazionali, senza incremento del numero complessivo delle stanze; *b*) il 15 per cento riservato all'incremento del numero complessivo delle stanze; *c*) il 10 per cento riservato al miglioramento del livello di classificazione ai sensi



dell'articolo 17 della legge regionale 28 luglio 2017, n. 16 (Norme in materia di turismo); *d*) in alternativa o in aggiunta ad una o più delle lettere *a*), *b*) e *c*), e comunque fino alla concorrenza massima del 50 per cento del volume urbanistico esistente, è consentito l'ampliamento delle zone comuni nelle strutture ricettive turistico-alberghiere quali hall, sale convegni e spazi comuni; tali ampliamenti sono consentiti anche per le strutture socio-assistenziali quali le comunità integrate e le comunità alloggio, per la realizzazione di idonei spazi protetti e delle cosiddette "zone di isolamento».

14.4.1.1.- Non sono fondate, nei termini appresso precisati, le censure in merito all'impugnata lettera *b*), nella parte in cui concerne gli incrementi volumetrici delle zone urbanistiche omogenee A, definite come le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico, di particolare pregio ambientale o tradizionale.

L'art. 31, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, come modificato dalla disposizione impugnata, nel rinviare all'art. 30, comma 2, primo periodo, della medesima legge regionale, è inequivocabile nel richiedere che gli incrementi volumetrici possano essere realizzati soltanto «negli edifici che non conservano rilevanti tracce dell'assetto storico e che siano in contrasto con i caratteri architettonici e tipologici del contesto», previa approvazione di un Piano particolareggiato adeguato al PPR.

Proprio questa specificazione si pone a salvaguardia della compatibilità con le prescrizioni del piano paesaggistico.

14.4.1.2.- Tale compatibilità non si ravvisa, per contro, né per le previsioni della lettera *b*), concernenti le zone urbanistiche B (completamento residenziale), C (espansione residenziale), F (turistiche) e G (servizi generali), in quanto non è stabilita la condizione della previa approvazione di un piano particolareggiato adeguato al piano paesaggistico, né con riguardo alla lettera *i*), nella parte in cui introduce il comma 7-*quater* nell'art. 31 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.

Quest'ultima previsione, allo scopo di riqualificare e di accrescere le potenzialità delle strutture destinate all'esercizio di attività di turismo rurale che ricadono nelle zone E (zone agricole), purché al di fuori della fascia dei 300 metri dalla linea di battigia marina, autorizza interventi di ristrutturazione e di rinnovamento che comportano incrementi volumetrici, nella misura massima del 50 per cento del volume urbanistico esistente, anche mediante la realizzazione di corpi di fabbrica separati, incrementi che possono essere destinati all'adeguamento delle camere agli standard internazionali.

Nel consentire gli incrementi volumetrici nella fascia costiera anche mediante la realizzazione di corpi di fabbrica separati, sia pure al di fuori della fascia di 300 metri dalla linea di battigia marina, l'art. 5, comma 1, lettera *b*), con riguardo alle zone urbanistiche omogenee B, C, F e G, e lettera *i*), nella parte in cui introduce nell'art. 31 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 il comma 7-*quater*, collide con specifiche prescrizioni del piano paesaggistico regionale.

L'art. 17, comma 3, lettera *a*), NTA ricomprende tra i beni paesaggistici, tipizzati e individuati nella cartografia del piano paesaggistico regionale, anche la fascia costiera, che ha una estensione maggiore rispetto a quella compresa entro la profondità di 300 metri dalla linea di battigia, come la stessa parte resistente non manca di riconoscere nell'odierno giudizio.

Per la fascia costiera, che l'art. 19 NTA considera bene paesaggistico d'insieme e risorsa strategica fondamentale per lo sviluppo sostenibile del territorio sardo, l'art. 20, comma 1, lettera *a*), delle medesime norme tecniche detta una rigorosa disciplina di tutela, che vieta nelle aree inedificate «qualunque intervento di trasformazione», ad eccezione di quelli previsti dall'art. 12.

Sono consentiti, in particolare: *a*) interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico, di ristrutturazione, di restauro, che non alterino lo stato dei luoghi, il profilo esteriore, la volumetria degli edifici, la destinazione d'uso e il numero delle unità immobiliari; *b*) opere di eliminazione di barriere architettoniche, muri di cinta e cancellate, aree destinate ad attività sportive e ricreative senza creazione di volumetria, opere costituenti pertinenza, revisione o installazione di impianti tecnologici, varianti a concessioni edilizie già rilasciate che non incidano sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, non cambino destinazione d'uso e categoria edilizia e non alterino la sagoma, parcheggi di pertinenza nel sottosuolo del lotto in cui insiste il fabbricato, vasche di approvvigionamento idrico e pozzi, opere precarie e temporanee, pergolati e grigliati, palloni pressostatici a carattere stagionale; *c*) gli interventi funzionali alle attività agro-silvo-pastorali che non comportino alterazioni permanenti dello stato dei luoghi o dell'assetto idrogeologico del territorio; *d*) opere di forestazione, di taglio e di riconversione colturale e di bonifica, antincendio e conservazione, da eseguirsi nei boschi e nelle foreste; *e*) opere di risanamento e consolidamento degli abitati e delle aree interessate da fenomeni franosi; opere di sistemazione idrogeologica e di bonifica dei siti inquinati.

Sono fatte salve anche le eccezioni di cui al comma 2 dell'art. 20 NTA, che consentono di realizzare, nell'ambito urbano, previa autorizzazione del piano urbanistico comunale, trasformazioni finalizzate alla realizzazione di residenze, servizi e ricettività solo se contigue ai centri abitati e subordinate alla preventiva verifica della compatibilità del carico sostenibile del litorale e del fabbisogno di ulteriori posti letto (art. 20, comma 2, numero 1, lettera *a*, NTA).



Nelle aree già interessate da insediamenti turistici o produttivi, previa intesa tra Regioni, Province e Comuni interessati, si possono realizzare interventi di riqualificazione urbanistica e architettonica degli insediamenti turistici o produttivi esistenti, interventi di riuso e trasformazione a scopo turistico-ricettivo di edifici esistenti, interventi di completamento di edifici esistenti (art. 20, comma 2, numero 2, lettere a, b, c, *NTA*).

In tutta la fascia costiera l'art. 20, comma 2, numero 3), *NTA* consente interventi di conservazione, gestione e valorizzazione di beni paesaggistici (lettera *a*), la realizzazione di infrastrutture puntuali o di rete, purché previste nei piani settoriali, preventivamente adeguati al piano paesaggistico regionale (lettera *b*).

L'art. 12, comma 2, *NTA* dispone che siano inedificabili, in quanto sottoposti a vincolo di integrale conservazione dei singoli caratteri naturalistici, storico morfologici e dei rispettivi insiemi, i terreni costieri compresi in una fascia di profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche se elevati sul mare, e per le isole minori nei 150 metri, con l'eccezione dei terreni costieri ricadenti nelle zone omogenee C (di espansione residenziale), D (industriali, artigianali e commerciali) e G (servizi generali), contermini ai Comuni o alle frazioni.

Peraltro, fino all'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali, l'art. 20, comma 4, *NTA* del piano paesaggistico dispone che si applichino le rigorose prescrizioni dell'art. 15 sugli ambiti di paesaggio costieri, che pongono limiti stringenti all'attività edilizia che può essere realizzata.

La possibilità di incrementi volumetrici, anche mediante realizzazione di corpi di fabbrica separati, consentita in termini ampi dalla previsione impugnata, integra violazione delle prescrizioni del piano paesaggistico, che vieta interventi di trasformazione delle aree inedificate, con le tassative eccezioni che si sono ricordate.

Si deve, pertanto, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, con specifico riguardo alle zone urbanistiche B, C, F e G, e dell'art. 5, comma 1, lettera *i*), della medesima legge regionale, che introduce nell'art. 31 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 il comma *7-quater*, nella parte in cui consentono nella fascia costiera - al di fuori delle tassative eccezioni indicate dal piano paesaggistico - di realizzare gli incrementi volumetrici anche mediante la realizzazione di corpi di fabbrica separati.

14.4.2.- Non sono fondate, nei termini appresso precisati, le censure riguardanti l'art. 5, comma 1, lettera *i*), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui introduce il comma *7-bis* nell'art. 31 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.

Il legislatore regionale, allo scopo di favorire il prolungamento della stagione turistica, consente, «per un periodo non superiore a duecentoquaranta giorni, la chiusura con elementi amovibili, anche a tenuta, delle verande coperte già legittimamente autorizzate nelle singole strutture turistiche ricettive».

Le censure si appuntano sul preteso esonero dall'obbligo di ottenere l'autorizzazione paesaggistica.

La disposizione in esame non dispensa chi realizzi le coperture dall'obbligo di richiedere l'autorizzazione paesaggistica, quando ciò sia necessario in base alla legislazione statale, come si evince anche dall'interpretazione sistematica della normativa regionale.

L'art. 35, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, nel dettare le disposizioni comuni agli interventi, allude all'ipotesi in cui sia necessaria l'autorizzazione paesaggistica. Anche da tale dato si può evincere che la normativa in questione non esonera dall'obbligo di conseguirla.

14.4.3.- Egualmente non fondate, nei sensi appresso precisati, sono le questioni che vertono sulla lettera *i*), nella parte in cui introduce il comma *7-ter* nell'art. 31 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.

La disposizione impugnata assimila alle opere di edilizia libera le coperture per piscine, disponendo, inoltre, che non incidano sulla volumetria e sulla superficie coperta.

L'art. 6 t.u. edilizia, al comma 1, lettera *e-bis*), riconduce alle opere di edilizia libera, che possono essere eseguite senza alcun titolo abilitativo, «le opere stagionali e quelle dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee, purché destinate ad essere immediatamente rimosse al cessare della temporanea necessità e, comunque, entro un termine non superiore a centottanta giorni comprensivo dei tempi di allestimento e di smontaggio del manufatto, previa comunicazione di avvio dei lavori all'amministrazione comunale».

La disposizione impugnata rinvia all'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985.

Il comma 2, lettera *e*), del citato art. 15, in coerenza con la normativa statale dettata dal testo unico dell'edilizia, annovera tra gli interventi che possono essere eseguiti senza alcun titolo edilizio, previa comunicazione dell'avvio dei lavori, «opere oggettivamente precarie dirette a soddisfare esigenze contingenti e temporanee tali da poter essere immediatamente rimosse alla cessazione della necessità e, comunque, entro un termine di utilizzazione non superiore a centoventi giorni».

L'avvio dei lavori è condizionato all'ottenimento di tutti gli atti di assenso, comunque denominati, necessari per l'intervento edilizio (art. 15, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985).



Si deve poi trattare di interventi compatibili con la destinazione di zona (art. 15, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985).

In virtù dell'art. 15, comma 6, ultimo periodo, della medesima legge regionale, entro dieci giorni dallo scadere del tempo di permanenza delle opere temporanee, l'interessato, anche per via telematica, informa l'amministrazione comunale dell'avvenuta rimozione delle opere.

Le coperture per piscine in tanto possono essere assimilate alle opere di edilizia libera, in quanto ne possiedano le caratteristiche oggettive, così come definite dall'art. 15, comma 2, lettera e), della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, che regola una fattispecie caratterizzata da identità di *ratio*.

Non ogni copertura per piscina, dunque, rientra nell'edilizia libera. Peraltro, tali manufatti risultano intrinsecamente temporanei, proprio perché funzionali a preservare le piscine in vista della ripresa dell'attività turistica e correlate a una disciplina che mira a prolungare la stagione turistica e dunque a circoscrivere nel tempo le esigenze che le coperture in esame mirano a soddisfare.

Così intesa, la normativa non presenta i profili di censura denunciati nel ricorso.

15.- È poi censurato l'art. 9, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che modifica le disposizioni dell'art. 34 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, volte a definire i casi in cui non sono ammessi gli interventi per il miglioramento del patrimonio esistente.

15.1.- La disposizione è sospettata di illegittimità costituzionale, in quanto restringerebbe le categorie dei beni sottratti all'applicazione della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 e, conseguentemente, estenderebbe la portata applicativa delle deroghe alla disciplina urbanistica e paesaggistica.

15.2.- Il ricorrente prospetta la violazione degli artt. 9, 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost., «rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, l'articolo 5, comma 11, del decreto legge n. 70 del 2011, e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio», dal momento che la normativa impugnata interverrebbe a «disciplinare una materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato e per di più contro impegni assunti in sede internazionale».

Sarebbe violato anche l'art. 3 dello statuto speciale, come attuato con il d.P.R. n. 480 del 1975, poiché le disposizioni in esame, «pur in ipotesi in ambito legislativamente di competenza regionale», comunque contrasterebbero con le norme fondamentali di grande riforma economico sociale di cui all'art. 41-*quinquies*, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, agli artt. 2-*bis* e 14 t.u. edilizia, all'intesa sul «Piano casa» del 2009, fondata sulle previsioni dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, come convertito, e all'art. 5, commi 9 e seguenti, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito.

Sarebbe violato il principio di leale collaborazione con lo Stato «in materia riservata alla co pianificazione».

15.3.- Occorre, preliminarmente, delimitare il tema del decidere devoluto all'esame di questa Corte e ricostruire il contenuto precettivo delle previsioni impuginate.

Le censure si appuntano sul comma 1, lettera b), dell'art. 9 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui ha soppresso l'art. 34, comma 1, lettera h), della legge regionale n. 8 del 2015.

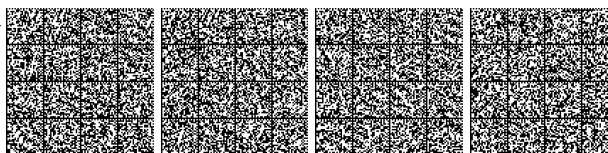
La lettera h) del citato art. 34 non consentiva di realizzare gli interventi di incremento volumetrico «negli edifici e nelle unità immobiliari ricadenti nei centri di antica e prima formazione ricompresi in zone urbanistiche omogenee diverse dalla A, ad eccezione di quelli che non conservano rilevanti tracce dell'assetto storico e che siano riconosciuti, dal piano particolareggiato o con deliberazione del consiglio comunale, in contrasto con i caratteri architettonici e tipologici del contesto».

La normativa abrogata stabiliva che la deliberazione dovesse riguardare l'intero centro di antica e prima formazione, chiarire i criteri seguiti nell'analisi ed essere adottata in data anteriore a qualsiasi intervento di ampliamento.

La predetta lettera h) dell'art. 34 non si applicava agli interventi di riuso dei sottotetti esistenti per il solo scopo abitativo nelle zone urbanistiche A, B, C, E ed F e agli interventi per il riuso degli spazi di grande altezza. In tali fattispecie, ai fini dell'ammissibilità, si sarebbero dovuti verificare «la compatibilità tipologica con i caratteri costruttivi ed architettonici degli edifici interessati e il rispetto delle regole compositive del prospetto originario nel caso in cui alterassero l'aspetto esteriore dell'edificio».

Il ricorrente osserva che i centri di antica e prima formazione sono beni paesaggistici, per i quali il piano regionale contempla specifiche disposizioni di tutela. Su tale profilo si diffondono le argomentazioni del ricorrente, che richiama anche le pertinenti prescrizioni del piano paesaggistico regionale.

Il ricorrente non formula specifiche censure contro l'abrogazione della lettera i) dell'art. 34 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, che vietava gli interventi «negli edifici, nelle unità immobiliari e in specifici ambiti territoriali di particolare qualità storica, architettonica o urbanistica» per i quali il consiglio comunale, con propria deliberazione



da assumere nel termine perentorio di centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge, avesse limitato o escluso l'applicazione delle disposizioni della legge regionale sugli interventi di miglioramento del patrimonio edilizio esistente.

15.4.- La parte resistente, in via preliminare, ha adombrato la genericità degli argomenti addotti nel ricorso.

Tale eccezione deve essere disattesa, poiché il ricorrente ha suffragato i motivi di censura con un'argomentazione idonea a chiarire i termini delle doglianze, che vertono sull'ampliamento delle possibilità di realizzazione degli interventi di incremento volumetrico.

15.5.- Le questioni sono fondate, in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale e agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

15.5.1.- Occorre dar conto, nelle sue linee essenziali, della disciplina del PPR per i centri di prima e antica formazione.

L'art. 63 NTA include nell'edificato urbano anche i centri di antica e prima formazione (lettera a) e, all'art. 66, rinvia, per tali centri, alle disposizioni relative agli insediamenti storici di cui al Titolo II.

Il Titolo II disciplina l'assetto storico culturale.

Il piano paesaggistico regionale, all'art. 47, comma 1, NTA, definisce l'assetto storico culturale come l'insieme delle aree, degli immobili, degli edifici e dei manufatti «che caratterizzano l'antropizzazione del territorio a seguito di processi storici di lunga durata».

Tale assetto storico culturale comprende gli immobili e le aree di notevole interesse pubblico tutelate ai sensi dell'art. 136 del d.lgs. n. 42 del 2004, le zone di interesse archeologico, gli immobili e le aree tipizzati, sottoposti a tutela dal piano paesaggistico e, in particolare, le aree caratterizzate da edifici e manufatti di valenza storico culturale e quelle caratterizzate da insediamenti storici.

L'assetto storico culturale comprende anche i beni identitari e, segnatamente, le aree caratterizzate da edifici e manufatti di valenza storico culturale, le reti e gli elementi connettivi, e le aree di insediamento produttivo di interesse storico culturale.

L'art. 47, comma 7, NTA dispone che la Regione, mediante programmi di valorizzazione e di conservazione, in coerenza con gli strumenti di pianificazione, determini «le azioni strategiche necessarie per la promozione, valorizzazione e qualificazione delle valenze storico culturali e identitarie».

L'art. 51 NTA si occupa delle aree caratterizzate da insediamenti storici, che sono costituite dalle matrici di sviluppo dei centri di antica e prima formazione, letti dalla cartografia storica, comprensivi anche dei centri di fondazione moderni e contemporanei, dei nuclei specializzati del lavoro e dell'insediamento sparso.

Tali aree comprendono, in particolare, i nuclei di primo impianto e di antica formazione, il sistema delle sette città regie, i centri rurali, i centri di fondazione sabauda, le città e i centri di fondazione degli anni trenta del Novecento, i centri specializzati del lavoro, i villaggi minerari e industriali, i villaggi delle bonifiche e delle riforme agrarie dell'Ottocento e del Novecento, gli elementi dell'insediamento rurale sparso.

L'art. 52 NTA detta le prescrizioni da osservare nelle aree caratterizzate da insediamenti storici.

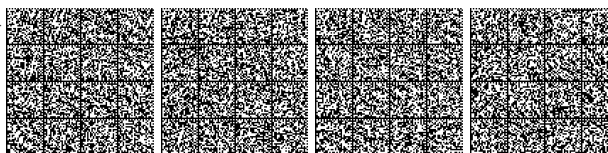
In particolare, il suo comma 3 prevede che gli interventi sui tessuti edilizi e urbani che conservino rilevanti tracce dell'assetto storico debbano essere rivolti esclusivamente alla riqualificazione e al recupero mediante manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia interna.

Occorre poi, in caso di profonda alterazione dei caratteri tipologici e costruttivi, favorire la conservazione degli elementi identitari superstiti (comma 5).

Sono vietati gli interventi che comportino una modifica dei caratteri che connotano la trama viaria e edilizia e dei manufatti, anche isolati, che costituiscano testimonianza storica e culturale (comma 10).

L'art. 53 NTA, nelle aree caratterizzate da insediamenti storici, dispone che i Comuni seguano i seguenti indirizzi: conservazione della stratificazione storica, conservazione e valorizzazione delle tracce che testimoniano l'origine storica dell'insediamento, riqualificazione dell'aspetto ambientale e del paesaggio urbano, riqualificazione dei tessuti di antica formazione, anche attraverso interventi di ristrutturazione urbanistica, per sostituire parti incongrue e incompatibili, nella ricerca del disegno e della trama originari del tessuto.

L'originaria formulazione dell'art. 34, comma 1, lettera h), nell'escludere che gli interventi potessero avere luogo negli edifici e negli immobili ricadenti nei centri di antica e prima formazione ricompresi in zone urbanistiche diverse da quella A, si collocava nell'alveo delle previsioni del piano paesaggistico regionale, che a tali centri dedicavano particolare attenzione.



15.5.2.- Nell'ammettere rilevanti interventi di aumento di volumetria con riguardo agli immobili di particolare pregio posti nei centri di prima e antica formazione, la previsione impugnata non è compatibile con le linee di indirizzo e le prescrizioni del piano, che appresta una peculiare tutela per tali centri, in quanto componenti dell'assetto storico-culturale della Regione autonoma Sardegna.

Nell'estendere l'ambito applicativo di ammissibilità degli interventi, il legislatore regionale deroga in peius allo standard di tutela che il piano ha individuato per preservare l'assetto identitario del paesaggio, nella sua valenza insieme storica ed estetica.

15.5.3.- Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui abroga l'art. 34, comma 1, lettera *h*), della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.

Sono assorbite le restanti censure.

16.- È impugnato anche l'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che introduce nella legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 l'art. 38-*bis*, relativo al trasferimento dei volumi realizzabili ricadenti in alcune zone del Piano stralcio per l'assetto idrogeologico.

16.1.- Ad avviso del ricorrente, la disciplina in esame, nel consentire le delocalizzazioni con riguardo a edifici ricadenti nelle zone di molto elevata pericolosità idraulica (Hi4) o da frana (Hg4) o di pericolosità idraulica (Hi3) o da frana (Hg3) soltanto elevata, si traduce in una «“fuga” dal piano paesaggistico» e concerne non solo e non tanto edifici esistenti, legittimamente realizzati in ambiti che poi risultino di elevato rischio idrogeologico, «ma anzitutto e principalmente edifici non ancora realizzati in ambiti a rischio idrogeologico».

L'approvazione del piano di assetto idrogeologico dovrebbe condurre all'esclusione o alla limitazione delle edificazioni, non già a «consentire l'edificazione in altre aree del territorio comunale, aggravando il relativo carico urbanistico».

16.2.- Il ricorrente ravvisa, pertanto, la violazione degli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettera *s*), Cost., «rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 4, 20, 21, 135, 143, 145 e 156 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, l'articolo 5, comma 11, del decreto legge n. 70 del 2011 e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio».

La disciplina impugnata sarebbe anche lesiva dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto, nel riconoscere «una sorta di “diritto quesito” all'edificazione» ai privati proprietari di aree edificabili in base a uno strumento urbanistico comunale, poi superato dalle previsioni confliggenti del piano di assetto idrogeologico, e nell'attribuire così «un diritto soggettivo al trasferimento delle volumetrie non realizzabili a causa dei vincoli idrogeologici», avrebbe invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile».

Il ricorrente lamenta anche la violazione dell'art. 3 dello statuto speciale, come attuato con il d.P.R. n. 480 del 1975, in quanto la disciplina in esame si porrebbe in contrasto con le norme fondamentali di riforma economico-sociale dettate dall'art. 41-*quinquies*, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, dagli artt. 2-*bis* e 14 t.u. edilizia, dall'intesa sul “Piano casa” del 2009, fondata sull'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, e dall'art. 5, commi 9 e seguenti, del d.l. n. 70 del 2011, come convertiti.

Sarebbe violato, infine, il principio di leale collaborazione.

16.3.- Le questioni sono fondate, in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale e agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

16.3.1.- La disciplina impugnata si prefigge di conseguire la riqualificazione dei contesti contraddistinti da un elevato o molto elevato rischio idrogeologico e di mettere in sicurezza il territorio e, a tale scopo, promuove e incentiva interventi di trasferimento dei volumi previsti come realizzabili previa approvazione dei piani attuativi nelle zone urbanistiche C (di espansione residenziale), D (industriali, commerciali e artigianali) e G (servizi generali), ricadenti nelle aree di pericolosità idraulica o da frana elevata o molto elevata.

La disciplina in esame promuove analoghi interventi di trasferimento dei volumi previsti come realizzabili nelle zone urbanistiche B (di completamento residenziale), che ricadono in aree contraddistinte da rischio idrogeologico elevato o molto elevato (art. 38-*bis*, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, aggiunto dalla previsione impugnata).

Tali interventi sono estesi anche ai volumi esistenti, legittimamente realizzati nelle zone urbanistiche B, C, D, F (turistiche) e G, che ricadono nelle aree che presentano il descritto rischio idrogeologico, volumi «per i quali è consentito il trasferimento, previa approvazione di piani attuativi, in altre zone urbanistiche B, C, D, F e G del territorio comunale situate al di fuori delle aree a rischio idraulico o geologico, con incremento del volume del 35 per cento» (art. 38-*bis*, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015).



Le altre previsioni dell'art. 38-*bis* della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 regolano nel dettaglio le modalità per il trasferimento dei volumi.

16.3.2.- Il legislatore regionale non solo consente la realizzazione di tali volumi in deroga alle vigenti disposizioni regionali, eccezion fatta per le distanze tra fabbricati e pareti finestrate (art. 38-*bis*, commi 9 e 10, della citata legge reg. Sardegna n. 8 del 2015), ma dispone anche che le norme tecniche di attuazione del piano di assetto idrogeologico siano modificate in conformità agli interventi ammessi dalla previsione impugnata (art. 38-*bis*, comma 13, della predetta legge regionale).

La deroga alle disposizioni regionali è formulata in termini indiscriminati, idonei a ricomprendere anche le prescrizioni poste a salvaguardia del paesaggio, e dunque vanifica la specifica funzione di tutela che il piano paesaggistico svolge. La deroga, peraltro, investe anche le norme tecniche di attuazione del piano di assetto idrogeologico, in quanto attuano aspetti disciplinati dal piano paesaggistico e correlati a profili di tutela del paesaggio.

Tale indistinta portata derogatoria, che rappresenta aspetto saliente della disciplina, determina il superamento dei limiti della potestà legislativa statutaria, in contrasto con le previsioni del piano paesaggistico e del piano di assetto idrogeologico. È violata, pertanto, la sfera di competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente.

16.3.3.- Deve essere dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, in tutte le sue previsioni, tra loro inscindibilmente connesse.

Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura prospettati nel ricorso.

17.- È impugnato, per profili che attengono sia alla normativa edilizia sia alla tutela del paesaggio, anche l'art. 14 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che modifica in più punti l'art. 39 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, in tema di rinnovo del patrimonio edilizio con interventi di demolizione e di ricostruzione.

17.1.- Ad avviso del ricorrente, la disciplina impugnata confligge con gli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettera *s*), Cost., «rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 4, 20, 21, 135, 143, 145 e 156 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio, e l'articolo 5, comma 11, del decreto legge n. 70 del 2011».

Il ricorrente denuncia anche la violazione dell'art. 3 dello statuto speciale, come attuato mediante il d.P.R. n. 480 del 1975, in quanto la previsione dell'art. 14 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 contrasterebbe con le norme di grande riforma economico-sociale costituite dall'art. 41-*quinquies*, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, dagli artt. 2-*bis* e 14 t.u. edilizia, dall'intesa sul "Piano casa" del 2009, fondata sulla previsione dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, e dall'art. 5, commi 9 e seguenti, del d.l. n. 70 del 2011.

La disposizione in esame sarebbe lesiva, infine, del principio di leale collaborazione.

17.2.- Occorre, prima ancora di procedere alla disamina dei singoli profili di censura, vagliare l'eccezione di inammissibilità formulata dalla Regione.

Tale eccezione fa leva sulla tardività dell'impugnazione. La disciplina degli interventi di demolizione e ricostruzione sarebbe stata introdotta dalla legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, che il ricorrente non avrebbe ritualmente impugnato.

L'eccezione non può essere accolta.

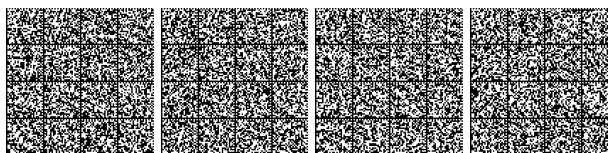
Nei confronti delle previsioni impuginate, a prescindere dalla circostanza che il legislatore regionale ha modificato in misura apprezzabile la disciplina previgente, il termine di impugnazione è rispettato.

17.3.- Il motivo di ricorso contiene svariate censure, che saranno esaminate singolarmente, in quanto toccano aspetti diversi di un'articolata disciplina.

17.3.1.- Le censure sono riferite, in primo luogo, alle lettere *a*) e *b*), che modificano, rispettivamente, i commi 2 e 3 dell'art. 39 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.

L'art. 39, comma 2, della predetta legge regionale, così come modificato dalla disposizione impugnata, consente, su proposta del privato interessato, la demolizione dei fabbricati esistenti e la successiva ricostruzione con la concessione di un credito volumetrico pari al volume dell'edificio demolito maggiorato del 30 per cento, affidandone la determinazione, nella formulazione modificata dalla disposizione impugnata, all'ufficio tecnico comunale. L'impugnata lettera *a*) sostituisce quest'ultima determinazione dell'ufficio tecnico comunale alla deliberazione del Consiglio comunale, originariamente prevista.

L'art. 39, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 oggi dispone che, ove l'intervento preveda la ricostruzione nel medesimo lotto urbanistico, l'ufficio tecnico comunale, con la stessa determinazione, stabilisce i parametri urbanistico-edilizi dell'intervento nel rispetto delle vigenti disposizioni, con eventuale superamento dei parametri volumetrici e dell'altezza previsti dalle vigenti disposizioni comunali e regionali. L'impugnata lettera *b*) sostituisce, anche in questo caso, la determinazione dell'ufficio tecnico comunale alla deliberazione del Consiglio comunale, originariamente prevista.



Il ricorrente denuncia la violazione del principio fondamentale espresso dall'art. 5, comma 11, del d.l. n. 70 del 2011, che richiede la delibera del Consiglio comunale per consentire la realizzazione di interventi in deroga agli strumenti urbanistici, in armonia con l'art. 14 t.u. edilizia.

17.3.1.1.- Le questioni non sono fondate.

In virtù dell'art. 5, comma 11, del d.l. n. 70 del 2011, gli interventi di demolizione e di ricostruzione consentiti dalla legislazione regionale sono assoggettati, anche per quel che riguarda i mutamenti di destinazione d'uso, al rispetto dell'art. 14 t.u. edilizia, che consente il rilascio del permesso di costruire in deroga, previa deliberazione del Consiglio comunale.

L'art. 14 t.u. edilizia dispone che il permesso di costruire in deroga possa essere rilasciato soltanto per gli edifici e gli impianti pubblici o di interesse pubblico, previa deliberazione del Consiglio comunale, nel rispetto delle prescrizioni a tutela dei beni culturali e del paesaggio e delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia.

L'art. 14, comma 1-bis, t.u. edilizia precisa che, per gli interventi di ristrutturazione edilizia, la richiesta di permesso di costruire in deroga è ammessa previa deliberazione del Consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico limitatamente alle finalità di rigenerazione urbana, di contenimento del consumo del suolo e di recupero sociale e urbano dell'insediamento.

La deroga - chiarisce l'art. 14, comma 3, t.u. edilizia - può riguardare solo i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi e le destinazioni d'uso ammissibili. Rimane fermo il rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza e delle prescrizioni inderogabili in tema di densità edilizia, altezza e distanza tra i fabbricati, poste dagli artt. 7, 8 e 9 del d.m. n. 1444 del 1968.

L'art. 5, comma 11, del d.l. n. 70 del 2011 precisa che la disposizione dell'art. 14 t.u. edilizia vale «sino all'entrata in vigore della normativa regionale».

Come ha già affermato questa Corte, tale disposizione è richiamata «solo per il caso di assenza di leggi regionali, sicché l'esistenza di una legge regionale sul "piano casa" esclude l'applicabilità dell'art. 14 del testo unico» (sentenza n. 217 del 2020, punto 4.1. del Considerato in diritto).

Nel caso di specie, l'esistenza di una specifica legge regionale sul "Piano casa" esclude il denunciato contrasto con la normativa statale.

17.3.2.- Il secondo profilo di censura tocca la lettera *d*) dell'art. 14 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

In virtù della previsione impugnata, le disposizioni dell'art. 39, comma 6, della legge regionale n. 8 del 2015 si applicano «agli edifici legittimamente realizzati entro il 31 dicembre 2020, nonché nei casi di edifici successivamente legittimati a seguito di positiva conclusione del procedimento di condono o di accertamento di conformità e, ove necessario, dell'accertamento di compatibilità paesaggistica».

Le censure vertono sul fatto che è stato differito al 31 dicembre 2020 il termine per la realizzazione degli edifici, originariamente individuato nella data di entrata in vigore della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.

Il ricorrente lamenta l'estensione di una normativa concepita come temporanea ed eccezionale anche a immobili appena edificati, per i quali non si ravvisa alcuna necessità di procedere a riqualificazione e rigenerazione urbana.

17.3.2.1.- La questione è fondata.

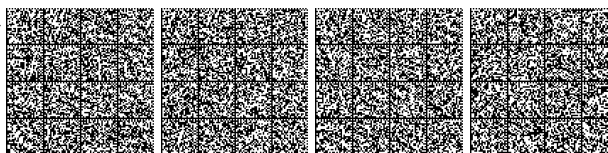
La legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 persegue finalità di riqualificazione e di rigenerazione urbana, che ispirano anche le modificazioni dettate dall'art. 14 alla disciplina degli interventi di demolizione e di ricostruzione.

Con tale finalità è in palese contrasto la scelta di estendere il termine per l'applicazione della disciplina straordinaria sugli interventi di demolizione e di ricostruzione e di includere anche le costruzioni appena edificate in un ambito applicativo che deve essere delimitato con rigore, in ragione della portata ampiamente derogatoria della regolamentazione prevista dal legislatore regionale. Nella fattispecie delle costruzioni appena ultimate non si coglie l'esigenza di riqualificazione mediante interventi radicali di demolizione e ricostruzione, con l'attribuzione di consistenti premialità volumetriche.

Si deve dunque dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lettera *d*), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

17.3.3.- La terza censura verte sull'art. 14 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 e, in particolare, sulla lettera *g*), che modifica l'art. 39, comma 13, lettera *e*), della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.

In virtù delle modificazioni impuginate, gli interventi di integrale demolizione e ricostruzione non sono ammessi quando ricadono in aree sottoposte a particolari vincoli di tutela «se già individuate con apposito provvedimento regolamentare o normativo prima della presentazione dell'istanza del richiedente».



Mediante il riferimento all'art. 38, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, il legislatore regionale richiama le «aree ricadenti all'interno delle zone urbanistiche omogenee E ed H ed interne al perimetro dei beni paesaggistici di cui all'articolo 142, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)*, ed *i)* del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), e successive modifiche ed integrazioni», le «aree necessarie per garantire spazi pubblici finalizzati all'incremento della qualità dell'abitare, come spazi a verde, spazi a parcheggio e centri di aggregazione sociale», le «aree dichiarate ad elevata o molto elevata pericolosità idrogeologica», gli edifici posti «in prossimità di emergenze ambientali, architettoniche, archeologiche o storico-artistiche», le aree di rispetto inedificabili, il perimetro di tutela integrale e la fascia di rispetto condizionata dei beni dell'assetto storico culturale del piano paesaggistico regionale, oltre che le ulteriori aree a tal fine individuate dal Comune.

Nella formulazione previgente, gli interventi non erano ammessi quando ricadevano nelle aree menzionate nell'art. 38, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015. Il legislatore regionale non puntualizzava che il vincolo dovesse preesistere alla presentazione dell'istanza dell'interessato.

17.3.3.1.- Le questioni sono inammissibili.

Le censure si esauriscono nel rilievo che la disciplina impugnata priverebbe di ogni efficacia la successiva individuazione di ulteriori aree di interesse paesaggistico. Il ricorrente, tuttavia, non offre alcun ragguaglio sui principi vigenti in tema di vincoli paesaggistici sopravvenuti e sulla portata della successiva individuazione delle aree di interesse paesaggistico, né dimostra in modo esauriente il contrasto della normativa regionale con tali principi.

Le censure sono dunque inammissibili, perché assertive e non avvalorate da una adeguata ricostruzione del quadro normativo.

17.3.4.- La quarta censura riguarda la lettera *h)* dell'art. 14, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui modifica l'art. 39, comma 15, della legge regionale n. 8 del 2015.

Sin dall'originaria formulazione, la norma regionale consente la demolizione degli edifici esistenti nella fascia dei 300 metri dalla linea di battigia marina e ricadenti nelle zone urbanistiche E (agricole), F (turistiche) e H (di salvaguardia), nonché nelle zone urbanistiche G, dedicate ai servizi generali, non contermini all'abitato. La ricostruzione dell'intera volumetria è assentibile, anche secondo l'originaria formulazione della norma.

La disposizione impugnata aggiunge: «senza l'obbligo del rispetto dell'ubicazione, della sagoma e della forma del fabbricato da demolire». Su tale inciso vertono le censure proposte nell'odierno giudizio, riferite alla violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela dell'ambiente.

17.3.4.1.- Le questioni sono fondate.

La disposizione impugnata incide sulla fascia di 300 metri dalla linea di battigia, peraltro tutelata in maniera pregnante ai sensi dell'art. 142, lettera *a)*, del d.lgs. n. 42 del 2004, oltre che alla stregua del vigente piano paesaggistico regionale. Tale incidenza non è, peraltro, contestata dalla difesa regionale.

Non è influente la circostanza che già la disciplina previgente contemplasse interventi destinati a ricadere nella fascia entro i 300 metri dalla linea di battigia, poiché, come già detto, nei giudizi in via principale non opera l'istituto dell'acquiescenza; si deve rilevare, inoltre, che la previsione aggiunta dalla legge impugnata introduce un ulteriore elemento di deroga, che si ripercuote sull'assetto paesaggistico.

La previsione in esame, difatti, concerne un aspetto tutt'altro che marginale della tutela paesaggistica, in quanto esenta gli interventi disciplinati dal novellato art. 39 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 dall'obbligo del rispetto dell'ubicazione, della sagoma e della forma del fabbricato da demolire.

Né pone rimedio al vulnus denunciato la precisazione che il nuovo fabbricato deve determinare «un minore impatto paesaggistico secondo le indicazioni impartite dall'Amministrazione regionale con apposite linee guida adottate dalla Giunta regionale con atto n. 18 del 5 aprile 2016».

Il legislatore regionale ha travalicato i limiti della potestà legislativa sancita dallo statuto speciale, modificando unilateralmente - e per di più in senso deteriore - la disciplina della fascia costiera, bene paesaggistico assoggettato a rigorosa tutela, per la peculiarità delle caratteristiche naturali e ambientali.

Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lettera *h)*, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui aggiunge all'art. 39, comma 15, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 l'inciso «senza l'obbligo del rispetto dell'ubicazione, della sagoma e della forma del fabbricato da demolire».

17.3.5.- Il ricorrente promuove anche questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, considerato nella sua interezza.



Le censure muovono dal presupposto che la disciplina impugnata, per effetto dell'art. 39, comma 13, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, sia applicabile senza limiti anche ai beni culturali, in contrasto con gli artt. 4, 20 e 21 del d.lgs. n. 42 del 2004.

17.3.5.1.- Le questioni non sono fondate, nei termini di seguito illustrati.

In difetto di deroga espressa, si impone in ogni caso l'applicazione della speciale disciplina di tutela dei beni culturali prevista dal piano paesaggistico e dal codice dei beni culturali e del paesaggio.

Così intesa, la disposizione impugnata si sottrae ai rilievi del ricorrente.

18.- Il ricorrente censura anche l'art. 15, comma 1, lettera c), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che modifica l'art. 40 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, in tema di programmi integrati di riordino urbano.

18.1.- Tali programmi perseguono l'obiettivo di riqualificare gli ambiti urbani e le periferie caratterizzati dalla presenza di una pluralità di funzioni e di tessuti edilizi disorganici, incompiuti, parzialmente utilizzati o degradati, favorendo il miglioramento della qualità dell'abitare, anche attraverso l'incremento della dotazione degli standard.

La previsione impugnata dispone che nessuna zona urbanistica omogenea sia «aprioristicamente esclusa» dall'ambito di applicazione dei programmi integrati di riordino urbano. Su questa disposizione si appuntano le censure del ricorrente.

Secondo la versione previgente dell'art. 40, comma 7, secondo periodo, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, erano esclusi dall'ambito di tali programmi i centri di antica e prima formazione e le zone urbanistiche omogenee E (zone agricole) e H (zone di salvaguardia ambientale).

Il ricorrente imputa al legislatore regionale di avere modificato unilateralmente le norme di gestione e di uso delle aree tutelate paesaggisticamente, con una disciplina destinata a incidere anche su beni paesaggistici come i centri di antica e prima formazione o su beni oggetto di peculiare tutela, come le zone agricole, senza escludere dal suo ambito applicativo le zone omogenee H (di salvaguardia ambientale).

La normativa impugnata (art. 40, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015) contemplerebbe interventi di riqualificazione, di sostituzione edilizia, di modifiche di destinazione d'uso di aree e di immobili con un incremento volumetrico massimo del 40 per cento della volumetria demolita, senza escludere dall'ambito applicativo di tali interventi i beni culturali.

18.2.- Il ricorrente, pertanto, denuncia la violazione degli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s) - «rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 4, 20, 21, 135, 143, 145 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio, e l'articolo 5, comma 11, del decreto legge n. 70 del 2011» - dell'art. 3 dello statuto speciale e del principio di leale collaborazione con lo Stato, che si estrinsecerebbe nell'obbligo di copianificazione.

18.3.- Le questioni sono fondate, in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale e agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

18.3.1.- L'impugnato art. 15, comma 1, lettera c), incide sull'art. 40, comma 7, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.

Questa disposizione, al primo periodo, affida ai Comuni il compito di individuare gli ambiti territoriali nei quali realizzare gli interventi previsti dai programmi integrati per il riordino urbano.

Tali interventi saranno localizzati, in via prioritaria, nelle zone urbanistiche omogenee C contigue all'ambito urbano, ovvero nelle zone di espansione residenziale «destinate a nuovi complessi residenziali, che risultino inedificate o nelle quali l'edificazione preesistente non raggiunga i limiti di superficie utilizzata richiesti per le zone B».

La localizzazione avverrà, quindi, nelle zone urbanistiche omogenee D, che si identificano nelle «parti del territorio destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali, artigianali, commerciali, di conservazione, trasformazione o commercializzazione di prodotti agricoli e/o della pesca», e nelle zone urbanistiche omogenee G, che consistono nelle «parti del territorio destinate ad edifici, attrezzature ed impianti, pubblici e privati, riservati a servizi di interesse generale, quali strutture per l'istruzione secondaria, superiore ed universitaria, i beni culturali, la sanità, lo sport e le attività ricreative, il credito, le comunicazioni, o quali mercati generali, parchi, depuratori, impianti di potabilizzazione, inceneritori e simili». Quanto alle zone D e G, il legislatore regionale precisa che la localizzazione avverrà nelle zone contigue all'ambito urbano e non completate o dismesse.

18.3.2.- Con le modificazioni introdotte dalla disposizione impugnata cadono le esclusioni originariamente previste dall'art. 40, comma 7, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 per la realizzazione dei programmi integrati per il riordino urbano.



Nell'assetto previgente della disciplina regionale, tali programmi non potevano essere realizzati nei centri di antica e prima formazione e nelle zone urbanistiche omogenee E (zone agricole) e H. Le zone H, denominate zone di salvaguardia, non rientrano in alcuna delle classificazioni elaborate dall'art. 3 del decreto dell'Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica 20 dicembre 1983, n. 2266/U (Disciplina dei limiti e dei rapporti relativi alla formazione di nuovi strumenti urbanistici ed alla revisione di quelli esistenti nei Comuni della Sardegna), e «rivestono un particolare valore speleologico, archeologico, paesaggistico o di particolare interesse per la collettività, quali fascia costiera, fascia attorno agli agglomerati urbani, fascia di rispetto cimiteriale, fascia lungo le strade statali provinciali e comunali».

La disciplina impugnata estende a tutte le zone urbanistiche omogenee l'ambito di applicazione dei programmi integrati per il riordino urbano, dapprima esclusi nelle zone di particolare valenza culturale o paesaggistica, come i centri di antica e prima formazione, le zone agricole, le zone di salvaguardia ambientale.

Una disciplina così congegnata interviene su beni che ricevono specifica tutela nel piano paesaggistico regionale e nella normativa regionale previgente, in armonia e in connessione inscindibile con le previsioni del piano. Nella prospettiva di una più efficace protezione del paesaggio, tale normativa escludeva dai programmi integrati per il riordino urbano proprio i beni prima citati - i centri di antica e prima formazione, le zone agricole e le zone di salvaguardia ambientale - che includono anche beni di peculiare valore archeologico e paesaggistico, nonché la fascia costiera.

Nel rimuovere tali ipotesi di esclusione, la disposizione impugnata riduce la tutela riservata ai beni che, nello stesso piano paesaggistico e nella legislazione regionale che ne ha completato e arricchito le indicazioni, sono assoggettati ad autonoma e peculiare disciplina.

Né tale decremento di tutela è contraddetto dalla specificazione che il Consiglio comunale provvede alla localizzazione delle aree di intervento in coerenza con quanto statuisce il piano paesaggistico regionale, poiché all'originaria e tassativa esclusione di alcune aree ora fa riscontro una normativa a maglie più larghe, che non contempla una protezione inderogabile.

18.3.3.- Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lettera c), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui abroga l'art. 40, comma 7, secondo periodo, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, introducendo il periodo «Nessuna zona urbanistica omogenea è aprioristicamente esclusa».

In virtù di tale declaratoria di illegittimità costituzionale, i centri di antica e prima formazione, le zone agricole e le zone di salvaguardia ambientale continuano a essere esclusi dall'ambito applicativo dei programmi integrati per il riordino urbano.

Sono assorbite le residue censure.

19.- Il ricorrente impugna, altresì, l'art. 16 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che modifica l'art. 41 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, nella parte in cui contiene disposizioni transitorie relative alla legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2009, n. 4 (Disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio e per la promozione di interventi e programmi di valenza strategica per lo sviluppo) e alla disciplina transitoria del primo "Piano casa".

19.1.- In particolare, l'impugnato art. 16 modifica l'art. 41, commi 3 e 4, della legge regionale n. 8 del 2015. Il comma 3, in particolare, richiama l'art. 13 della legge regionale n. 4 del 2009, anche nella sua lettera d), riguardante gli interventi ammissibili nella fase di adeguamento degli strumenti urbanistici al PPR.

Nell'effettuare il richiamo di tale ultima legge regionale, abrogata dall'art. 44, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, la normativa impugnata si riprometterebbe di «modificare, in senso retroattivo, i presupposti per l'accoglimento delle istanze presentate entro il termine del 29 novembre 2014 (ai sensi del comma 1 dell'art. 41 nel testo sopra richiamato), con questo introducendo una sorta di sanatoria» e ampliando le deroghe alle prescrizioni del piano paesaggistico regionale, in contrasto con il divieto di sanatoria ex post di cui all'art. 167 del d.lgs. n. 42 del 2004.

19.2.- Il ricorrente ravvisa il contrasto con gli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost., «rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio, e l'articolo 5, comma 11, del decreto legge n. 70 del 2011», in quanto la disciplina impugnata interverrebbe «a regolare materia spettante esclusivamente allo Stato, e comunque in modo difforme dagli obblighi assunti in sede internazionale».

Sarebbe violato anche l'art. 3 dello statuto speciale, poiché la normativa in esame, «pur eventualmente appartenendo alla competenza regionale», comunque si porrebbe in contrasto con le norme fondamentali di riforma economico sociale contenute nell'art. 41-*quinquies*, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, negli artt. 2-*bis* e 14 t.u. edilizia, nell'intesa sul "Piano casa" del 2009, fondata sull'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, e nell'art. 5, commi 9 e seguenti, del d.l. n. 70 del 2011, come convertiti.



La disciplina impugnata sarebbe lesiva del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), in considerazione degli «esiti manifestamente arbitrari e irragionevoli cui conduce la modifica ex post delle condizioni di accoglimento delle domande di c.d. piano casa già presentate nel 2014» e delle disparità di trattamento che determina con il mutamento delle regole applicabili.

Sarebbe violato, infine, il principio di leale collaborazione.

19.3.- La parte resistente ha eccepito l'inammissibilità delle censure, avendo il ricorrente trascurato di illustrare le ragioni di contrasto con le previsioni del piano paesaggistico regionale.

Tale eccezione è fondata con riguardo all'art. 16, comma 1, lettera *b*), e le questioni proposte a tale riguardo devono essere, pertanto, dichiarate inammissibili sotto tutti i diversi profili evocati nel ricorso.

La lettera *b*) dell'impugnato art. 16 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 ha introdotto alcune modifiche, che intervengono in una duplice direzione. Essa ha eliminato l'inciso «[n]ei comuni dotati di piano urbanistico comunale ai sensi della legge regionale n. 45 del 1989, e successive modifiche ed integrazioni», con cui esordiva l'art. 41, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, nel consentire l'attuazione degli interventi localizzati nelle zone urbanistiche C, D e G.

È stato poi eliminato, nel medesimo art. 41, comma 4, l'aggettivo «tutte», che precedeva l'espressione «contigue al centro urbano», riferita alle zone urbanistiche omogenee C, D e G.

Il ricorrente non approfondisce la portata lesiva delle modifiche di dettaglio apportate dalla normativa impugnata e, a tale riguardo, la doglianza non è articolata in termini idonei a superare il vaglio di ammissibilità.

Quanto all'art. 16, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, il ricorrente individua, invece, in termini univoci le questioni sottoposte allo scrutinio di legittimità costituzionale, il cui fulcro risiede nella deroga alle prescrizioni del piano paesaggistico regionale.

19.4.- Le questioni promosse a tale riguardo sono fondate, in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale e agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

19.4.1.- Alla disamina del merito delle questioni conviene premettere la ricostruzione del quadro normativo in cui le innovazioni impuginate si collocano.

L'art. 16 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 incide, con le modifiche recate dalla lettera *a*), sulle previsioni transitorie dell'art. 41 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.

L'art. 41, comma 1, di tale legge prevede che le disposizioni di cui al Capo I della legge reg. Sardegna n. 4 del 2009, e successive modifiche ed integrazioni, continuino ad applicarsi «per l'espletamento e fino alla conclusione solamente per i procedimenti instaurati dalla presentazione, entro il termine del 29 novembre 2014, della denuncia di inizio di attività o dell'istanza volta all'ottenimento della concessione edilizia, ancorché le disposizioni medesime siano divenute inefficaci o siano state modificate al tempo della loro applicazione».

L'art. 41, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, come modificato dalla previsione impugnata, consente l'attuazione di determinati interventi, per i quali sia stata positivamente conclusa, con la sottoscrizione del verbale del tavolo tecnico, la verifica della coerenza delle volumetrie programmate con il contesto paesaggistico ed ambientale di riferimento, effettuata di concerto tra amministrazione regionale e amministrazione comunale.

L'originaria formulazione contemplava soltanto gli interventi di cui alla lettera *e*) dell'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2009. Tale ultima disposizione, in particolare, prevede che, ai fini della riqualificazione delle strutture destinate all'esercizio di attività turistico-ricettive, anche qualora localizzate nei 300 metri dalla linea di battigia, ridotti a 150 metri nelle isole minori, possano essere autorizzati, in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, interventi di ristrutturazione e rinnovamento. Eventuali incrementi volumetrici, per i quali non opera l'art. 6 della legge della Regione Sardegna 25 novembre 2004, n. 8 (Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale), non possono comunque superare il 25 per cento dei volumi legittimamente esistenti, a condizione che realizzino concreti obiettivi di qualità paesaggistico-architettonica e di efficienza tecnico-funzionale e non si sviluppino verso il mare. Gli incrementi volumetrici di cui alla citata lettera *e*) non si applicano alle strutture turistico-ricettive che abbiano già usufruito degli incrementi previsti dall'art. 10-*bis* della legge della Regione Sardegna 22 dicembre 1989, n. 45 (Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale).

La previsione impugnata interviene ad aggiungere il riferimento agli interventi contemplati dalla lettera *d*) dell'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2009. Tale ultima disposizione, nei Comuni non dotati di piano urbanistico comunale di cui alla legge reg. Sardegna n. 45 del 1989, nelle zone territoriali omogenee C, D, G, ed F, all'interno della fascia dei 2.000 metri dalla linea di battigia, e, per le isole minori, entro i 500 metri dalla linea di battigia, consente di realizzare gli interventi previsti dagli strumenti attuativi già approvati e convenzionati, a condizione che le relative opere di urbanizzazione siano state legittimamente avviate prima dell'approvazione del piano paesaggistico regionale.



Oltre tale fascia sono realizzabili gli interventi previsti nei piani attuativi regolarmente approvati e, se di iniziativa privata, convenzionati.

L'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2009, che affidava ai piani paesaggistici, alle loro varianti e agli atti di aggiornamento e revisione il compito di introdurre norme temporanee di salvaguardia e di indicare le opere eseguibili sino all'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali, fissando principi e direttive puntuali, è stato abrogato dall'art. 44, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.

L'art. 41, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 consente l'attuazione degli interventi localizzati nelle zone urbanistiche omogenee C (espansione residenziale), D (industriali, commerciali e artigianali) e G (servizi generali), contigue al centro urbano, e previsti nei piani attuativi adottati alla data di entrata in vigore della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, in attuazione dell'art. 13, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 4 del 2009, che subordina la realizzazione degli interventi previsti nei vigenti strumenti urbanistici alla condizione che ricadano nelle aree delimitate dagli strumenti urbanistici come zone territoriali omogenee A e B e che ricadano nelle aree delimitate dagli strumenti urbanistici come zone territoriali omogenee C, D e G, qualora le aree siano intercluse, ovvero contigue ed integrate in termini di infrastrutture, con l'ambito urbano.

19.4.2.- La previsione impugnata si discosta da quanto prevede l'art. 15, comma 2, NTA del piano paesaggistico regionale, nel dettare la disciplina transitoria per gli ambiti di paesaggio costieri. Ai sensi della menzionata norma tecnica di attuazione, per i Comuni non dotati di piano urbanistico comunale approvato, nelle zone C, D, F e G nella fascia dei 2000 metri dalla linea di battigia marina, anche per i terreni elevati sul mare, e nella fascia entro i 500 metri dalla linea di battigia marina, anche per i terreni elevati sul mare e per le isole minori, possono essere realizzati gli interventi previsti negli strumenti urbanistici attuativi approvati e con convenzione efficace alla data di pubblicazione della delibera della Giunta regionale n. 33/1 del 10 agosto 2004 (Provvedimenti cautelari e d'urgenza per la salvaguardia e la tutela del paesaggio e dell'ambiente della Sardegna). Per le zone F, poi, si devono rispettare i parametri di cui all'articolo 6 della legge regionale 8/2004. Alla stessa data - soggiunge la citata previsione del piano paesaggistico - devono risultare legittimamente avviate le opere di urbanizzazione e, in particolare, deve essere stato realizzato il reticolo stradale e deve essersi determinato un mutamento consistente e irreversibile dello stato dei luoghi.

La disposizione impugnata, nell'inserire il riferimento alla lettera d) dell'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2009, in una fattispecie sovrapponibile a quella regolata dal piano paesaggistico regionale, considera sufficiente che le opere di urbanizzazione siano state avviate prima dell'approvazione del piano paesaggistico regionale (5 settembre 2006), che è termine successivo rispetto a quello individuato nello stesso piano paesaggistico (agosto 2004), e così amplia le possibilità di attuare l'attività edificatoria.

Tale profilo di contrasto, relativo a una disciplina già contraddistinta da uno spiccato carattere di specialità, si risolve in una deroga, che compromette lo standard di tutela individuato dal piano paesaggistico e presta così il fianco alle censure del ricorrente.

19.4.3.- Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che inserisce nell'art. 41, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 anche il riferimento all'art. 13, comma 1, lettera d), della legge reg. Sardegna n. 4 del 2009.

Sono assorbite le residue censure.

20.- Possono essere esaminate congiuntamente le censure riguardanti gli artt. 23 e 24 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

20.1.- La prima disposizione integra l'art. 21 della legge della Regione Sardegna 28 luglio 2017, n. 16 (Norme in materia di turismo), e aggiunge un comma 3-bis, che consente di proporre ai Comuni le aree di sosta temporanea degli autocaravan e caravan «in aree private».

Il ricorrente sostiene che la disposizione in esame non imponga la conformità di tali aree di sosta alle previsioni del piano paesaggistico regionale e la necessità di ottenere l'autorizzazione paesaggistica, contravvenendo altresì al divieto di realizzare aree attrezzate di camper all'interno della fascia costiera, bene paesaggistico tipizzato e individuato.

20.2.- Il ricorrente ritiene, pertanto, che tale previsione contrasti con l'art. 3 dello statuto speciale, con l'art. 117, secondo comma, lettere m) ed s), Cost., «rispetto ai quali costituiscono parametri interposti gli articoli 135, 143, 145, 146, 149 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, il d.P.R. n. 31 del 2017 e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio», e con l'art. 9 Cost., poiché comprometterebbe «il bene paesaggistico, la cui tutela spetta esclusivamente allo Stato».

Sarebbe violato, infine, il principio di leale collaborazione.



20.3.- L'art. 24 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, invece, inserisce nella legge reg. Sardegna n. 16 del 2017 l'art. 19-*bis*, che consente «la realizzazione di campeggi, a basso indice di impatto paesaggistico e ad alto indice di reversibilità» oltre la fascia di trecento metri dalla linea di battigia.

Anche a tale riguardo, le censure del ricorrente si fondano sull'asserito contrasto con il piano paesaggistico regionale e con la disciplina d'uso della fascia costiera, «bene paesaggistico tipizzato e individuato». Sarebbe poi violata la disciplina che impone il preventivo rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.

20.4.- Sarebbero violati l'art. 3 dello statuto speciale e l'art. 117, secondo comma, lettere *m*) ed *s*), Cost., «rispetto ai quali costituiscono parametri interposti gli articoli 135, 143, 145, 146, 149 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, il d.P.R. n. 31 del 2017 e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio».

Vi sarebbe poi contrasto con l'art. 9 Cost., in virtù della compromissione del bene paesaggistico, e con il principio di leale collaborazione, in quanto la disciplina in esame inciderebbe «unilateralmente sulla disciplina del paesaggio senza osservare l'obbligo di co pianificazione con lo Stato».

20.5.- Occorre esaminare, in primo luogo, le eccezioni di inammissibilità formulate dalla parte resistente.

20.5.1.- Quanto all'art. 23 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, la difesa regionale osserva che la censura è tardiva. Neppure l'art. 21 della legge reg. Sardegna n. 16 del 2017, nelle parti richiamate dalla disposizione impugnata, prescriverebbe in termini espressi la conformità al piano paesaggistico.

L'eccezione deve essere disattesa.

Le doglianze del ricorrente riguardano le novità introdotte dalla legge regionale impugnata e, rispetto a tali novità, sono tempestive e rituali, e censurano in termini ammissibili la portata lesiva della nuova disciplina.

20.5.2.- La difesa regionale ha poi eccepito l'inammissibilità del ricorso sull'art. 24 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, in ragione della sua indeterminatezza.

Neppure tale eccezione si rivela fondata.

Il ricorrente ha indicato, a sostegno delle censure, argomenti puntuali in merito al contrasto con le prescrizioni del piano paesaggistico.

20.6.- Le questioni possono essere dunque esaminate nel merito e sono fondate, in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale e agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

20.6.1.- L'art. 20, comma 1, lettera *b*), numero 3), NTA vieta nella fascia costiera la realizzazione di «nuovi campeggi e strutture ricettive connesse a campi da golf, aree attrezzate di camper».

20.6.2.- Le previsioni impugnate collidono entrambe con tale divieto, che è formulato in termini tassativi.

20.6.2.1.- L'art. 23 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 consente in termini indiscriminati, e dunque anche nella fascia costiera, di realizzare aree di sosta temporanea degli autocaravan e dei caravan.

20.6.2.2.- L'art. 24 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, a sua volta, consente di realizzare campeggi anche nella fascia costiera.

Né vale a rendere tale previsione compatibile con il piano paesaggistico la specificazione che si tratta di campeggi a basso indice di impatto paesaggistico e ad alto indice di reversibilità. Il divieto delle norme tecniche di attuazione è formulato in termini onnicomprensivi e inderogabili, come si può desumere dall'espressione «[n]on è comunque ammessa la realizzazione».

Non è risolutiva neppure la specificazione che tali campeggi devono essere realizzati oltre la fascia di trecento metri dalla linea di battigia.

La fascia costiera, considerata nel PPR come un bene paesaggistico d'insieme e una risorsa strategica fondamentale per lo sviluppo sostenibile del territorio sardo, assoggettata a pianificazione e gestione integrata (art. 19, comma 1, NTA), è individuata in termini più ampi rispetto ai 300 metri dalla linea di battigia, espressamente salvaguardati dalla previsione impugnata.

Da questo punto di vista, nel contrasto con una specifica prescrizione del piano regionale, relativa a una risorsa strategica fondamentale per lo sviluppo sostenibile, si coglie la lesione denunciata dal ricorrente.

20.6.3.- Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale degli artt. 23 e 24 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

21.- È impugnato anche l'art. 25, comma 1, primo periodo, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che fornisce l'interpretazione autentica dell'art. 4 del decreto dell'Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica 20 dicembre 1983, n. 2266/U.



21.1.- Le censure si fondano sul rilievo che il legislatore regionale consente di individuare, nella redazione degli strumenti urbanistici comunali, peraltro non ancora adeguati al piano paesaggistico regionale, «nuove previsioni edificatorie, anche negli ambiti tutelati paesaggisticamente».

21.2.- La disposizione impugnata, pertanto, contrasterebbe con l'art. 3 dello statuto speciale e con gli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost., «rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio».

La disposizione violerebbe, inoltre, l'art. 3 Cost., in quanto sarebbe manifestamente irragionevole la scelta di interpretare una norma risalente a più di quarant'anni addietro.

Sarebbe violato anche il principio di leale collaborazione.

21.3.- Le questioni sono fondate, in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale e agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

21.3.1.- Occorre delineare il contesto normativo in cui si colloca la disposizione impugnata.

Essa si raccorda al citato decreto assessoriale n. 2266/U del 1983, che contiene la disciplina dei limiti e dei rapporti relativi alla formazione di nuovi strumenti urbanistici e alla revisione di quelli esistenti nei Comuni della Sardegna.

L'impugnato art. 25 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 si qualifica come norma di interpretazione autentica dell'art. 4 del citato decreto, che fissa i limiti di densità edilizia per le diverse zone.

La densità edilizia viene determinata mediante gli indici di fabbricabilità territoriale e fondiario che esprimono la misura del volume edificabile per ogni metro quadro di superficie, rispettivamente territoriale e fondiaria.

Il numero degli abitanti «presumibilmente insediabili» è computato assumendo il parametro di 60 metri cubi ad abitante per le zone turistiche F, dei quali 50 metri cubi per residenza e 10 metri cubi per servizi pubblici.

L'art. 4 del citato decreto stabilisce che, per le zone F costiere, la capacità insediativa massima, salva una diversa dimostrazione in sede di strumento urbanistico comunale, è calcolata sulla fruibilità ottimale del litorale, determinata secondo i seguenti parametri: 2 posti bagnante/metro lineare per costa sabbiosa, la cui fascia abbia larghezza superiore a 50 metri; 1,5 posti bagnante/metro lineare per costa sabbiosa, la cui fascia abbia larghezza compresa tra 50 e 30 metri; un posto bagnante/metro lineare per costa sabbiosa, la cui fascia abbia larghezza inferiore a 30 metri; 0,5 posti-bagnante/metro per costa rocciosa.

Almeno il 20 per cento della capacità insediativa così ottenuta deve essere riservato ad attrezzature alberghiere, paralberghiere e villaggi turistici a rotazione d'uso.

L'art. 4 nelle zone turistiche F prescrive, inoltre, l'indice fondiario massimo di 0,75 metri cubi/metri quadri.

In virtù della disposizione impugnata, le prescrizioni dell'art. 4 del citato decreto si devono interpretare nel senso che, in sede di nuova pianificazione, le limitazioni imposte dalla legge reg. Sardegna n. 8 del 2004, sul dimensionamento della capacità insediativa alberghiera, non si applicano ai Comuni che non abbiano raggiunto la potenzialità volumetrica originariamente prevista dal decreto assessoriale n. 2266/U del 1983, a patto che tali volumetrie siano finalizzate alla promozione turistica mediante la realizzazione di strutture alberghiere o para alberghiere a 5 o 6 stelle.

L'art. 6 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2004 regola il dimensionamento delle volumetrie degli insediamenti turistici ammissibili nelle zone F.

Tale dimensionamento non deve superare il 50 per cento di quello consentito con l'applicazione dei parametri massimi stabiliti per il calcolo della fruibilità ottimale del litorale dal decreto assessoriale n. 2266/U del 1983.

La legge reg. Sardegna n. 8 del 2004, come si evince dall'art. 1, comma 1, prelude all'approvazione del piano paesaggistico regionale, «principale strumento della pianificazione territoriale regionale ai sensi dell'articolo 135 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), al fine di assicurare un'adeguata tutela e valorizzazione del paesaggio».

L'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 8 del 2004 definisce il PPR come «il quadro di riferimento e di coordinamento, per lo sviluppo sostenibile dell'intero territorio regionale, degli atti di programmazione e pianificazione regionale, provinciale e locale, ed assume i contenuti di cui all'articolo 143 del d.lgs. n. 42 del 2004».

In vista dell'approvazione del piano paesaggistico, interviene l'art. 6, che, in tema di dimensionamento delle volumetrie degli insediamenti turistici ammissibili nelle zone F, stabilisce che non debba essere superiore al 50 per cento di quello consentito «con l'applicazione dei parametri massimi stabiliti per il calcolo della fruibilità ottimale del litorale dal Dec. Ass. 20 dicembre 1983, n. 2266/U dell'Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica».

Il dimezzamento del limite previsto nelle zone turistiche F rispetto alle norme previgenti appare il frutto di una «valutazione comparativa di contrapposti interessi, quello generale alla salvaguardia del paesaggio, anche a tutela delle generazioni future, e quello individuale e imprenditoriale allo sviluppo degli insediamenti turistici» (Consiglio di Stato, sezione sesta, 7 luglio-10 settembre 2009, n. 5459).



Il citato art. 6 è espressamente richiamato anche nell'art. 15, comma 2, NTA con riguardo alla disciplina transitoria degli ambiti costieri e dunque, nel disciplinare l'adeguamento dei successivi strumenti urbanistici comunali, fa corpo e deve essere letto in connessione con le prescrizioni di tale piano.

21.3.2.- La previsione impugnata, dietro la parvenza dell'interpretazione autentica del citato decreto assessoriale del 1983 che non limitava l'applicazione dei parametri massimi ai soli Comuni che non avevano raggiunto la potenzialità volumetrica originariamente prevista e prevedeva l'applicazione dei parametri massimi in termini generali, depotenzia il limite relativo alle volumetrie degli insediamenti turistici ammissibili nelle zone F.

In tal modo, si ampliano le facoltà edificatorie, in deroga al piano paesaggistico, con una diretta incidenza sulla tutela del paesaggio.

21.3.3.- Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 1, primo periodo, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

Sono assorbiti i restanti profili di censura.

22.- Il ricorrente impugna anche l'art. 26 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, riguardante la localizzazione degli insediamenti turistici.

22.1.- Tale disposizione è censurata in quanto derogherebbe alle NTA e consentirebbe «la localizzazione di nuovi interventi turistici e relativi servizi generali non conformi alla vigente disciplina di tutela, e ciò al di fuori degli obblighi di verifica ed adeguamento del Piano paesaggistico regionale».

22.2.- Sulla base di tali rilievi, il ricorrente ravvisa la violazione dell'art. 3 dello statuto speciale, come attuato mediante il d.P.R. n. 480 del 1975, degli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettera *s*), Cost., «rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio», e del principio di leale collaborazione, in quanto il legislatore regionale «pacificamente» ignora l'obbligo di pianificazione congiunta con lo Stato.

22.3.- Le questioni sono fondate, in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale e agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

22.3.1.- L'impugnato art. 26 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 si prefigge di «favorire lo sviluppo delle località non costiere e la destagionalizzazione dei flussi turistici» e, in tale prospettiva, consente ai Comuni di «localizzare nuovi interventi turistici e relativi servizi generali, che non siano in connessione ed integrazione con assetti insediativi esistenti, nelle vicinanze di un fattore di attrazione motivatamente individuato».

22.3.2.- La disposizione impugnata deroga espressamente alle prescrizioni del piano paesaggistico regionale.

È derogato, in primo luogo, l'art. 61, comma 1, lettera *b*), NTA.

Tale disciplina, in tema di assetto insediativo, prevede che i Comuni, nell'adeguamento degli strumenti urbanistici al piano paesaggistico regionale, nonché gli enti e i soggetti istituzionali, per le rispettive competenze, si conformino alla prescrizione che tende a «localizzare i nuovi interventi residenziali e turistici e i servizi generali in connessione e integrazione strutturale e formale con l'assetto insediativo esistente».

È derogato anche l'art. 89, comma 1, lettera *b*), NTA.

Tale previsione, con riguardo agli insediamenti turistici, stabilisce che i Comuni, nell'adeguamento degli strumenti turistici al piano paesaggistico regionale, si attengano alla prescrizione che impone di «favorire le nuove localizzazioni turistiche in zone contigue e/o integrate agli insediamenti urbani».

La disposizione impugnata prevede che la deroga a tali prescrizioni del piano paesaggistico regionale operi quando non sia possibile perseguire gli indirizzi che, in tema di insediamenti turistici, detta l'art. 90, comma 1, lettera *a*), NTA con riguardo all'adeguamento degli strumenti urbanistici al piano paesaggistico regionale.

Ai sensi di tale ultima norma tecnica di attuazione, è necessario «prevedere lo sviluppo della potenzialità turistica del territorio attraverso l'utilizzo degli insediamenti esistenti quali centri urbani, paesi, frazione e agglomerati, insediamenti sparsi del territorio rurale e grandi complessi del territorio minerario».

Le deroghe racchiuse nella previsione impugnata investono un aspetto qualificante della tutela paesaggistica, che è ribadito sia negli indirizzi sia nelle prescrizioni che devono orientare l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali, ed in forza dei quali le localizzazioni turistiche devono essere individuate in prossimità degli insediamenti urbani e in connessione con l'assetto insediativo esistente.

La deroga censurata si presenta in termini di particolare latitudine, in quanto è subordinata alla sola condizione che non sia possibile perseguire gli indirizzi vincolanti della pianificazione paesaggistica. Tale condizione, delineata senza il supporto di indicazioni puntuali, è rimessa alla valutazione dei Comuni, che possono dunque stabilire - al di fuori di precisi criteri direttivi - le deroghe al sovraordinato piano paesaggistico.



In tal modo, la disposizione impugnata sovverte anche la preminenza del piano paesaggistico rispetto agli strumenti urbanistici comunali.

22.3.3.- Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 26 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

Le altre censure sono assorbite.

23.- Oggetto di censura è anche l'art. 27 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che disciplina gli interventi ammissibili nella fase di adeguamento degli strumenti urbanistici al PPR.

23.1.- Le doglianze del ricorrente muovono dal presupposto che la disposizione in esame introduca unilateralmente una deroga agli obblighi di adeguamento dei piani urbanistici comunali al piano paesaggistico regionale, «consentendo l'adozione e approvazione di Piani attuativi derogatori alla obbligatoria disciplina di tutela definita dal PPR».

Il profilo di contrasto sarebbe ancor più stridente alla luce della presunzione del comma 2, che considera i confini amministrativi comunali «come un elemento pari a quello dell'edificazione o infrastrutturazione esistente, nel cui solo ambito sarebbe stato possibile, ai sensi delle NTA, operare ulteriori trasformazioni del territorio».

Il ricorrente lamenta che la previsione impugnata aggiunga le zone omogenee D e G, rispetto alle disposizioni contenute nelle norme tecniche di attuazione del piano paesaggistico, e consenta di edificare con piani attuativi anche in ambiti oggetto di tutela paesaggistica, senza alcun vincolo di copianificazione.

23.2.- Il ricorrente denuncia il contrasto con l'art. 3 dello statuto speciale, come attuato mediante il d.P.R. n. 480 del 1975 e con gli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost., «rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio».

Il legislatore regionale avrebbe violato, infine, il principio di leale collaborazione.

23.3.- Le questioni sono fondate, in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale e agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

23.3.1.- L'art. 27, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 riguarda gli ambiti di paesaggio costiero di cui all'art. 14, comma 1, NTA, così come perimetrati dalla cartografia allegata.

Negli ambiti di paesaggio costiero, il legislatore regionale consente ai Comuni - fino all'adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni del piano paesaggistico regionale - di adottare e approvare piani attuativi previsti nello strumento urbanistico vigente, che ricadono nelle zone territoriali omogenee C (espansione residenziale), D (industriali, artigianali e commerciali) e G (servizi generali).

L'impugnato art. 27, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 puntualizza che tale facoltà si aggiunge a quella accordata dall'art. 15, comma 1, delle norme tecniche di attuazione del piano paesaggistico regionale.

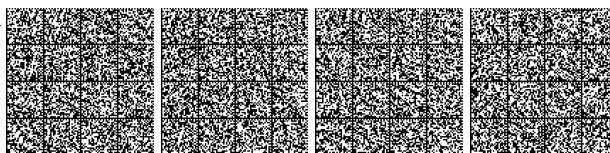
Tale previsione delle norme tecniche concerne gli ambiti di paesaggio costiero e, fino all'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali al piano paesaggistico regionale, consente l'attività edilizia e la relativa realizzazione delle opere di urbanizzazione nelle zone omogenee A e B dei centri abitativi e nelle frazioni individuate dai Comuni, purché delimitate e indicate come tali negli strumenti urbanistici comunali.

La menzionata norma tecnica consente, inoltre, di realizzare, in conformità ai vigenti strumenti urbanistici comunali, gli interventi edilizi che ricadono nelle zone C immediatamente contigue al tessuto urbano consolidato, quando ricorra l'elemento dell'interclusione con «elementi geografici, infrastrutturali ed insediativi che ne delimitino univocamente tutti i confini».

L'art. 27, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 regola l'applicazione della disciplina transitoria di cui all'art. 15, comma 1, NTA e considera i confini amministrativi comunali elementi geografici di interclusione.

23.3.2.- La disciplina regionale si innesta sulla delicata fase di adeguamento degli strumenti urbanistici al piano paesaggistico regionale e deroga in peius alle prescrizioni di tutela dettate da tale piano. Essa amplia la facoltà di adottare e approvare piani attuativi, dapprima circoscritta alle sole zone omogenee A e B e alle zone C, solo se immediatamente contigue al tessuto urbano, e ora estesa anche alle zone urbanistiche C, D e G, non importa se contigue o interne al tessuto urbano.

La disposizione impugnata, anche in virtù della specificazione del comma 2 sull'equiparazione dei confini amministrativi comunali agli elementi geografici di interclusione, si prefigge di ampliare le ipotesi delineate dall'art. 15, comma 1, NTA, che consente solo entro certi limiti, negli ambiti di paesaggio costieri, l'attività edilizia e la realizzazione delle relative opere di urbanizzazione.



L'appena menzionato art. 15, comma 1, ultimo periodo, delle medesime NTA consente di realizzare interventi edilizi nelle zone C, immediatamente contigue al tessuto urbano, solo quando ricorra l'interclusione con «elementi geografici, infrastrutturali ed insediativi che ne delimitino univocamente tutti i confini».

L'impugnata disposizione dell'art. 27, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, in particolare, sostituisce a tale rigoroso requisito quello, invero più blando, dei confini amministrativi comunali, accomunati ai citati elementi geografici di interclusione che le prescrizioni del piano paesaggistico intendono invece in termini più circoscritti.

La stessa difesa regionale non contesta che questa diversa formulazione sottenda una deroga alle prescrizioni del piano paesaggistico.

La previsione impugnata si pone in contrasto con tali prescrizioni e quindi viola la sfera di competenza statale nella materia della tutela dell'ambiente, dettando una regolamentazione lesiva dei valori tutelati dall'art. 9 Cost., peraltro al di fuori del percorso condiviso di adeguamento e di revisione del piano che questa Corte di recente ha ritenuto imprescindibile (sentenza n. 257 del 2021).

23.3.3.- Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 27 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

24.- Le seguenti previsioni della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 possono e devono essere invece interpretate in conformità alla disciplina posta a tutela del paesaggio e sono estranee, pertanto, alle deroghe espresse al piano paesaggistico, sancite dall'art. 30, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, dichiarato costituzionalmente illegittimo con la presente pronuncia.

A favore di tale opzione interpretativa si è pronunciata la costante giurisprudenza di questa Corte, che a tale riguardo ha valorizzato a più riprese la mancanza di una deroga espressa alle previsioni del piano paesaggistico e del codice di settore, dotate di immediata forza cogente, in difetto di esplicite indicazioni di segno contrario.

Queste indicazioni sono tanto più necessarie «in ragione di fondamentali esigenze di certezza e del rango primario degli interessi coinvolti» (sentenza n. 124 del 2021, punto 5.4.3.2. del Considerato in diritto).

25.- Il ricorrente impugna l'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che sostituisce l'art. 26 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 in tema di salvaguardia dei territori rurali.

25.1.- La previsione in esame (comma 1), nelle more dell'aggiornamento della disciplina regionale delle trasformazioni ammesse nelle zone agricole E, prescrive l'applicazione del decreto del Presidente della Giunta regionale 3 agosto 1994, n. 228 (Direttive per le zone agricole - Articolo 8 della L.R. 22 dicembre 1989, n. 45), salvo quanto previsto dal comma 2 con riguardo alla fascia di 1000 metri dalla linea di battigia marina. In tale fattispecie, l'edificazione di fabbricati a fini residenziali è riservata a coloro che siano imprenditori agricoli a titolo professionale.

L'art. 1, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 regola il cambio di destinazione d'uso. Per gli edifici aventi destinazione d'uso diversa dalla residenza, regolarmente autorizzati e accatastati al momento dell'entrata in vigore della legge impugnata (19 gennaio 2021), è consentita la trasformazione in edifici a uso residenziale, «nel rispetto della superficie minima di intervento e dell'indice massimo di fabbricabilità». Il legislatore regionale vieta i cambiamenti di destinazione che determinino opere di urbanizzazione a rete.

Il ricorrente lamenta che tali trasformazioni siano «disciplinate al di fuori del piano paesaggistico, in violazione dei principi [di] co pianificazione obbligatoria e di gerarchia dei piani» e siano pertanto «valutate in modo parcellizzato, e non nell'ambito della considerazione complessiva del contesto tutelato».

Il legislatore regionale, pur facendo salvo l'indice massimo di fabbricabilità, non richiederebbe il rispetto dei limiti di densità fondiaria prescritti dall'art. 7, numero 4), del 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). Sarebbe violata, pertanto, la norma fondamentale di grande riforma economico-sociale di cui all'art. 41-*quinquies*, ottavo comma, della legge urbanistica, che impone il rispetto dei limiti inderogabili di densità edilizia nelle diverse zone del territorio comunale.

La normativa regionale, nel vietare i cambiamenti di destinazione d'uso solo nel caso in cui rendano necessario realizzare opere di urbanizzazione a rete e non anche opere di urbanizzazione primaria e secondaria, potrebbe generare «fenomeni di c.d. dispersione urbana» e vanificare così la dichiarata finalità di salvaguardia dei territori rurali.

25.2.- Poste tali premesse, il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 3 dello statuto speciale, «come attuato mediante il d.P.R. n. 480 del 1975», in quanto la normativa impugnata sarebbe «esuberante rispetto al potere legislativo ivi riconosciuto alla Regione Sardegna».



Sarebbero violati, inoltre, gli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettera *s*), Cost., «rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio».

Sarebbe violato, infine, il principio di leale collaborazione, «che in materia di paesaggio si attua con la co pianificazione».

25.3.- Le questioni non sono fondate, nei termini che saranno precisati.

25.3.1.- La disciplina impugnata non reca alcuna deroga alle previsioni del piano paesaggistico regionale e, pertanto, può e deve essere interpretata in termini compatibili con le minuziose prescrizioni di tutela che tale piano detta in merito alle zone agricole.

L'impugnato art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 impone, inoltre, il rispetto di quanto statuisce il citato decreto del Presidente della Giunta regionale 3 agosto 1994, n. 228, che persegue l'obiettivo di salvaguardare il suolo e il paesaggio (art. 1, lettera *a*) e contiene norme restrittive per l'edificazione nelle zone agricole con riguardo sia alla tipologia di costruzioni ammissibili (art. 3, comma 1) sia agli indici massimi da applicare (art. 3, comma 2) e agli interventi consentiti (art. 4).

25.3.2.- Il richiamo alla superficie minima di intervento e agli indici massimi di fabbricabilità non equivale a una deroga implicita ai limiti di densità edilizia fissati.

La previsione impugnata, peraltro, impone il rispetto del d.Pres. Giunta reg. Sardegna n. 228 del 1994, che a sua volta, all'art. 11, comma 2, prescrive l'osservanza del decreto dell'Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica n. 2266/U del 1983. Tale decreto, all'art. 4, disciplina i limiti di densità edilizia nelle diverse zone omogenee, nel solco della normativa statale dell'art. 7 del d.m. n. 1444 del 1968 ricordata a sostegno del motivo di ricorso.

26.- Quanto alle questioni di legittimità costituzionale promosse con riguardo agli artt. 4, 6, 7 e 8 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, in larga parte omogenee sono le censure proposte e molteplici sono le affinità che accomunano le disposizioni in esame, volte a riconoscere un incremento di volumetria.

Tali disposizioni incidono sul Titolo II, Capo I, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, che contiene norme per il miglioramento del patrimonio esistente, contraddistinte da un orizzonte temporale limitato in base alle previsioni dell'art. 37, comma 1, della medesima legge regionale e ora peraltro non più destinate a trovare applicazione nella loro portata derogatoria agli strumenti urbanistici fino al 31 dicembre 2023, in virtù della declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 17 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

In ogni caso, per costante giurisprudenza di questa Corte, il giudizio promosso in via principale si configura come successivo e astratto e presuppone la mera pubblicazione di una legge regionale che possa ledere il riparto delle competenze, «a prescindere dagli effetti che questa abbia o non abbia prodotto» (tra le tante, sentenza n. 262 del 2016, punto 4.2. del Considerato in diritto).

Tale sindacato, in quanto mira a definire il corretto riparto delle competenze fra Stato e Regione nelle materie indicate, in linea con la natura astratta del giudizio in via principale, non risulta inutilmente svolto anche allorquando l'ambito temporale di applicazione delle norme impugnate sia assai ristretto o azzerato.

27.- L'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nel modificare l'art. 30 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, incrementa i precedenti «limiti di maggiore edificabilità».

27.1.- L'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 modifica l'art. 30, comma 2, secondo periodo, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 e riguarda gli incrementi volumetrici nella zona urbanistica A, che, per ciascuna unità immobiliare, possono spingersi fino alla misura del «25 per cento del volume urbanistico esistente, fino a un massimo di 90 metri cubi». Il legislatore regionale incrementa l'originaria percentuale (20 per cento) e l'originaria metratura (70 metri cubi).

L'art. 4, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nel riformulare l'art. 30, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, consente, nelle zone urbanistiche B e C, di realizzare per ciascuna unità immobiliare l'incremento volumetrico «nella misura massima del 30 per cento del volume urbanistico esistente, fino a un massimo di 180 metri cubi». Metratura innalzata rispetto a quella prevista nella disciplina previgente, pari a 120 metri cubi.

L'art. 4, comma 1, lettera *c*), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, al numero 1), concede nelle zone urbanistiche B e C «un ulteriore incremento volumetrico del 10 per cento del volume urbanistico esistente, con conseguente proporzionale aumento della soglia volumetrica massima». È così incrementata la percentuale del 5 per cento, originariamente prevista dall'art. 30, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.

L'art. 4, comma 1, lettera *c*), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, al numero 2), prevede che gli incrementi volumetrici nelle zone B e C siano realizzati non più, come disponeva in origine l'art. 30, comma 4, alinea, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, «nelle seguenti ipotesi alternative», ma «in almeno una delle seguenti ipotesi alternative».



Tali ipotesi spaziano dall'intervento che «determini l'efficientamento energetico dell'intera unità immobiliare» (art. 30, comma 4, lettera a, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015) all'intervento che «includa soluzioni finalizzate alla riduzione degli effetti delle "isole di calore"» (art. 30, comma 4, lettera b, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015) o «includa soluzioni per il riutilizzo delle acque meteoriche e delle acque reflue» (art. 30, comma 4, lettera c, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015) o «preveda l'impiego di materiali primari prodotti in Sardegna nella misura di almeno il 35 per cento» (art. 30, comma 4, lettera *c-bis*, della medesima legge regionale) o «preveda l'impiego di tecniche costruttive che consentano, nei casi di demolizione e ristrutturazione, il recupero e riutilizzo di componenti costituenti l'edificio nella misura di almeno il 20 per cento» (art. 30, comma 4, lettera *c-ter*, della legge regionale citata) oppure «l'utilizzo di materiali di bioedilizia e derivati da lana e sughero, prodotti in Sardegna nella misura di almeno il 35 per cento» o «l'impiego di manufatti realizzati in Sardegna nella misura di almeno il 35 per cento» o «l'eliminazione di pavimentazioni impermeabili delle aree cortilizie o di altre superfici scoperte di pertinenza dell'immobile» (art. 30, comma 4, rispettivamente lettere *c-quater*, *c-quinquies* e *c-sexies*, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015).

L'art. 4, comma 1, lettera *g*), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nell'inserire il comma *7-bis* nell'art. 30 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, consente nelle zone urbanistiche B, C ed F, di realizzare o ampliare le verande coperte «fino ad un massimo di 1/3 della superficie coperta realizzabile».

L'art. 4, comma 1, lettera *h*), intervenendo sul comma 8 dell'art. 30 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, innalza da 120 a 150 metri cubi la superficie aggiuntiva che può essere realizzata nelle zone urbanistiche A, B e C, con riguardo agli edifici destinati ad abitazione principale dei disabili.

L'art. 4, comma 1, lettera *i*), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 aggiunge all'art. 30 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 i commi *9-bis* e *9-ter*.

La prima disposizione consente, «[n]egli ambiti extraurbani, così come individuati dagli strumenti urbanistici vigenti, classificati quali zone urbanistiche omogenee F», di realizzare gli incrementi volumetrici per le strutture residenziali «esclusivamente oltre i 300 metri dalla linea di battigia marina», in misura comunque non superiore al «35 per cento del volume urbanistico legittimamente esistente e comunque sino ad un massimo di 150 metri cubi».

In virtù della seconda disposizione, gli incrementi volumetrici previsti per le zone E sono estesi alle «abitazioni ricadenti in aree prive di pianificazione e regolarmente realizzate».

Il ricorrente assume che tali interventi di incremento volumetrico possano essere realizzati anche in deroga al piano paesaggistico regionale e su beni sottoposti a tutela paesaggistica, come la fascia costiera. In tale ambito, peraltro, l'art. 20, comma 1, lettera *a*), NTA vieta nuove costruzioni in aree inedificate.

L'ampliamento delle verande coperte prescinderebbe dall'obbligo di conseguire l'autorizzazione paesaggistica.

27.2.- Alla luce di tali rilievi, il ricorrente osserva che le disposizioni in esame invadono la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela del paesaggio» e violano dunque gli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettera *s*), Cost., «rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, l'articolo 5, comma 11, del decreto legge n. 70 del 2011, e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio».

Nel consentire incrementi volumetrici generalizzati, «in deroga alla pianificazione urbanistica, e senza che sia garantito il rispetto degli standard urbanistici», la normativa impugnata contrasterebbe anche con l'art. 3 dello statuto speciale e con le norme di grande riforma economico-sociale contenute nell'art. 41-*quinquies*, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, negli artt. 2-*bis* e 14 t.u. edilizia, nell'intesa sul «Piano casa» del 2009 e nell'art. 5, commi 9 e seguenti, del d.l. n. 70 del 2011.

Sarebbe infine violato il principio di leale collaborazione, in quanto la previsione impugnata interverrebbe in modo unilaterale «in materia affidata alla necessaria co pianificazione con lo Stato».

Quanto all'art. 4, comma 1, lettera *g*), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui esonera la realizzazione o l'ampliamento delle verande coperte dall'obbligo di ottenere l'autorizzazione paesaggistica, contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. L'autorizzazione paesaggistica, difatti, dovrebbe essere «necessariamente uniforme sull'intero territorio nazionale».

27.3.- La parte resistente reputa l'impugnazione tardiva.

Secondo la difesa regionale, l'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 si limiterebbe a innalzare gli incrementi volumetrici già previsti da disposizioni previgenti e non impugnate.

L'eccezione deve essere respinta.

L'interesse a ricorrere si correla all'estensione della portata applicativa della disciplina anteriore e, rispetto all'estensione disposta dalla normativa impugnata, il ricorso non è tardivo.

Le questioni sono dunque ammissibili.



27.4.- Esse non sono fondate, nei termini che saranno esposti.

27.4.1.- Il fulcro delle censure è nel fatto che la disciplina, modificata in più punti dall'impugnato art. 4, consenta nuovi ampliamenti volumetrici «al di fuori del Piano paesaggistico e potenzialmente in deroga ad esso».

Si può e si deve pervenire a una diversa interpretazione, che armonizza le previsioni impugnate con le prescrizioni del PPR.

La disciplina degli incrementi volumetrici è assoggettata al necessario rispetto delle prescrizioni del piano paesaggistico, né si può ritenere che l'osservanza di tali prescrizioni sia elusa sol perché l'art. 30, comma 2, del novellato art. 30 della legge regionale n. 8 del 2015, soltanto per le zone A, condiziona la realizzabilità degli incrementi volumetrici all'approvazione di un piano particolareggiato adeguato al piano paesaggistico regionale.

Dalla previsione che, per le zone A, di particolare pregio storico e architettonico, si richiede il quid pluris dell'approvazione di un piano particolareggiato adeguato al piano paesaggistico regionale, non si può desumere che, nelle altre zone urbanistiche, gli interventi di ampliamento volumetrico siano esonerati dal rispetto del piano paesaggistico.

27.4.2.- Tale conclusione è avvalorata anche dall'interpretazione sistematica della disciplina in esame.

L'art. 34, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 sancisce condizioni rigorose per l'ammissibilità degli interventi, allo scopo di preservare i valori culturali e paesaggistici del territorio sardo.

Tali interventi, in particolare, non possono essere realizzati, oltre che negli edifici o nelle unità immobiliari privi di titolo abilitativo, «e) negli edifici di interesse artistico, storico, archeologico o etno-antropologico vincolati ai sensi della parte II del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), e successive modifiche ed integrazioni salva la possibilità di utilizzare l'incremento volumetrico per la realizzazione di corpi di fabbrica separati, realizzabili, nel caso in cui gli edifici facciano parte di un unico complesso o nucleo insediativo, anche mediante cumulo dei singoli crediti edilizi; f) negli edifici di interesse paesaggistico o identitario individuati nel Piano paesaggistico regionale ed inclusi nel Repertorio del mosaico; g) negli edifici e nelle unità immobiliari collocati in aree dichiarate, ai sensi del vigente Piano stralcio per l'assetto idrogeologico (PAI), da strumenti di pianificazione regionale o comunale, di pericolosità idraulica elevata o molto elevata (Hi3 - Hi4) e di pericolosità da frana elevata o molto elevata (Hg3 - Hg4), fatta eccezione per la tipologia di interventi specificamente prevista, in tali aree, dalle norme tecniche di attuazione del PAI».

La declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 implica che tali interventi oggi non siano ammessi neppure «negli edifici e nelle unità immobiliari ricadenti nei centri di antica e prima formazione ricompresi in zone urbanistiche omogenee diverse dalla A, ad eccezione di quelli che non conservano rilevanti tracce dell'assetto storico e che siano riconosciuti, dal piano particolareggiato o con deliberazione del consiglio comunale, in contrasto con i caratteri architettonici e tipologici del contesto» (art. 34, comma 1, lettera h, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015).

Peraltro, l'incremento volumetrico, secondo le previsioni dell'art. 36, comma 3, della legge regionale n. 8 del 2015, deve «a) inserirsi in modo organico e coerente con i caratteri formali e architettonici dell'edificio esistente e perseguire la riqualificazione dell'edificio in funzione della tipologia edilizia e del contesto; qualora l'intervento ricada in ambiti territoriali in cui gli strumenti urbanistici abbiano definito una tipologia edilizia, il riferimento per la valutazione di coerenza è la tipologia edilizia prevista; b) inserirsi in modo organico e coerente con i caratteri formali, architettonici, paesaggistici e ambientali del contesto qualora l'intervento sia attuato mediante la realizzazione di corpi di fabbrica separati».

Tali previsioni confermano che presupposto imprescindibile degli interventi di incremento volumetrico è la compatibilità con le previsioni del piano paesaggistico, che non può ritenersi, dunque, derogato o eluso.

27.4.3.- Non sono fondate, nei termini precisati, neppure le censure relative alla lettera g), in ordine alla realizzazione e all'ampliamento delle verande coperte nelle zone urbanistiche B, C ed F.

Il legislatore regionale non dispensa chi realizzi tali interventi dall'obbligo di richiedere e di ottenere l'autorizzazione paesaggistica, quando sia necessaria in base alle pertinenti disposizioni della legislazione statale.

L'art. 35, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2015 contempla espressamente l'ipotesi che gli interventi menzionati nell'art. 30, modificato dalla disposizione impugnata, siano soggetti ad autorizzazione paesaggistica. Non si può ritenere, dunque, che tale autorizzazione sia esclusa nei termini indiscriminati descritti nel ricorso.

28.- È impugnato l'art. 6 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che modifica l'art. 32 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 in tema di interventi per il recupero e il riuso di sottotetti esistenti.

28.1.- La previsione impugnata estende la fattispecie dei sottotetti suscettibili di recupero abitativo e interviene in una duplice direzione.



Anzitutto, il legislatore regionale, con le innovazioni recate dalla lettera *a*), include nella categoria dei sottotetti anche gli spazi. La formulazione previgente dell'art. 32, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 non menzionava gli spazi e qualificava come sottotetti solo i «volumi compresi tra l'estradosso della chiusura orizzontale superiore, anche non calpestabile, dell'ultimo livello agibile e l'intradosso delle falde della copertura a tetto, localizzati all'interno della sagoma dell'edificio regolarmente approvata con titolo abilitativo, ove prescritto».

In secondo luogo, l'art. 6, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 consente gli interventi di riuso dei sottotetti esistenti per il solo scopo abitativo anche nelle zone E (zone agricole) e nelle zone F (zone turistiche).

Ancora, con le modificazioni introdotte dalla lettera *c*), che aggiunge il comma 3-ter all'art. 32 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, la disposizione impugnata qualifica come sottotetti: «*a*) gli spazi e i volumi delimitati inferiormente dall'ultimo solaio di chiusura di un volume urbanisticamente rilevante (residenziale o con altra destinazione compatibile con la destinazione della zona omogenea) e il solaio di copertura dell'immobile o dell'unità immobiliare, indipendentemente dall'attuale destinazione di tale spazio o volume come desumibile dall'ultimo titolo edilizio rilasciato per lo stesso; *b*) le terrazze coperte e aperte su uno, due, tre o quattro lati, non rilevanti ai fini volumetrici dalle vigenti disposizioni di legge regionali e regolamenti comunali; *c*) gli spazi e i volumi, anche non urbanisticamente rilevanti, come previsti dai vigenti strumenti urbanistici comunali; *d*) gli spazi e i volumi delimitati da altezza di imposta delle falde nulla».

La stessa lettera *c*) aggiunge all'art. 32 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 un comma 3-quater, che, sugli edifici residenziali con coperture a falde, consente «modifiche esterne alle unità immobiliari esistenti, strettamente limitate al raggiungimento dei requisiti minimi di agibilità, nella misura massima di 50 centimetri di altezza all'imposta interna della falda, ferma restando la quota massima del colmo e con pendenza massima ammissibile del 30 per cento».

L'art. 6, comma 1, lettera *d*), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 modifica l'art. 32, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, che, nell'originaria formulazione, consentiva nelle zone urbanistiche B (di completamento residenziale) e C (di espansione residenziale) gli interventi di recupero con incremento volumetrico dei sottotetti esistenti per il solo scopo abitativo. Oggi tali interventi sono consentiti anche nelle zone A (centro storico-artistico o di particolare pregio ambientale), per gli edifici che non conservino rilevanti tracce dell'assetto storico e che siano in contrasto con i caratteri storici e tipologici del contesto, e nelle zone urbanistiche F (zone turistiche).

L'art. 6, comma 1, lettera *e*), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 modifica l'art. 32 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 con riguardo a due profili.

In primo luogo, è modificato l'art. 32, comma 6, che oggi consente il recupero con incremento volumetrico dei sottotetti esistenti a condizione che non determinino «un'altezza interna alla gronda non inferiore a 0,60 metri» (lettera *a*) e «falde con una pendenza minima del 25 per cento» (lettera *b*). Con riguardo a tale ultima condizione, il legislatore regionale, con la disposizione impugnata, ha abrogato l'inciso: «e purché il nuovo volume non determini il superamento dell'altezza massima consentita dallo strumento urbanistico per il lotto».

È soppressa, inoltre, dalla lettera *f*) dell'impugnato art. 6, comma 1, la previsione dell'art. 32, comma 8, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, che, con riguardo alla determinazione del volume urbanistico nei sottotetti oggetto degli interventi di recupero, contemplava anche «il superamento dei limiti di distanza da fabbricati, da pareti finestrate e dai confini previsti nelle vigenti disposizioni urbanistico-edilizie comunali e regionali, fino ai limiti previsti dal Codice civile, solo se realizzato in prosecuzione delle murature perimetrali dell'edificio».

Il ricorrente lamenta che tali disposizioni regolino «direttamente e in via autonoma» interventi anche «potenzialmente molto rilevanti per il paesaggio», al di fuori del necessario «impianto sistematico della tutela delineato dalle norme statali di grande riforma economico-sociale», e sottraggano la relativa disciplina al piano paesaggistico.

28.2.- Sarebbero violati, dunque, gli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettera *s*), Cost., «rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, l'articolo 5, comma 11, del decreto legge n. 70 del 2011, e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio».

Il ricorrente prospetta, altresì, il contrasto con l'art. 3 dello statuto speciale, come attuato con il d.P.R. n. 480 del 1975, in quanto «[l]a deroga sistematica e generalizzata alla pianificazione urbanistica» confliggerebbe con i principi sanciti dall'art. 41-quinquies, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, e con le previsioni degli artt. 2-bis e 14 t.u. edilizia, con l'intesa sul «Piano casa» del 2009, fondata sulla previsione dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, e con l'art. 5, commi 9 e seguenti, del d.l. n. 70 del 2011, come convertiti.

Sarebbe violato, infine, anche il principio di leale collaborazione.

28.3.- Le questioni non sono fondate, nei termini di seguito illustrati.



28.3.1.- La previsione impugnata, che si ripromette di estendere l'ambito oggettivo degli interventi di recupero dei sottotetti, non contiene alcuna deroga alle previsioni del piano paesaggistico regionale e alla normativa dettata dal d.lgs. n. 42 del 2004. Tale elemento è stato valorizzato anche in altre occasioni da questa Corte, nel sindacare la legittimità costituzionale della legislazione regionale in tema di sottotetti e nel dichiarare non fondate, nei termini specificati in motivazione, le relative questioni (sentenze n. 124 e n. 54 del 2021).

Le disposizioni in tema di incremento volumetrico dei sottotetti, pertanto, possono e devono essere interpretate in armonia con tali prescrizioni, cui si dovranno conformare gli interventi previsti dalla disciplina impugnata.

28.3.2.- Peraltro, anche gli interventi di incremento volumetrico dei sottotetti sono assoggettati alle tassative condizioni fissate dall'art. 34, comma 1, lettere *f*) e *g*), della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, volte a salvaguardare i valori dell'ambiente e del paesaggio. Secondo le previsioni generali dell'art. 36, comma 3, lettere *a*) e *b*), della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, tali interventi si devono poi armonizzare con il contesto paesaggistico.

Così inteso, l'art. 6 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 non presta il fianco alle censure formulate nel ricorso.

29.- Oggetto di impugnazione è, inoltre, l'art. 7 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che aggiunge alla legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 un art. 32-*bis*, al fine di regolare gli interventi di recupero dei seminterrati, dei piani pilotis e dei locali al piano terra.

29.1.- Il ricorrente argomenta che tali interventi sono ammessi anche sui beni paesaggistici e in deroga alle previsioni della disciplina urbanistica e paesaggistica.

Quanto al comma 6, che vieta il recupero unicamente nelle aree dichiarate di pericolosità idraulica o da frana elevata o molto elevata, il ricorrente denuncia il contrasto con le previsioni degli artt. 29 e 49 NTA del piano di assetto idrogeologico della Sardegna, che hanno valore di piano territoriale di settore ai fini della prevenzione del rischio idrogeologico.

Ad avviso del ricorrente, le previsioni del piano di assetto idrogeologico non si riferiscono soltanto alle aree a pericolosità o a rischio elevato e molto elevato, ma anche a tutte le aree contraddistinte da pericolosità idrogeologica. Esse si applicherebbero anche alle aree non perimetrate dal piano di assetto idrogeologico e considerate dall'art. 30-*ter* NTA e a quelle risultanti dall'attività di pianificazione dei Comuni in base all'art. 8 delle medesime NTA.

L'art. 29 delle norme tecniche di attuazione del piano di assetto idrogeologico, al comma 2-*bis*, prevede che gli interventi, nelle aree di pericolosità idraulica media, siano consentiti a condizione che non implicino la realizzazione di nuovi volumi interrati e seminterrati.

Quanto all'art. 49 NTA richiamate dal ricorrente, esso affida alla Regione il compito di approvare norme che incentivino la realizzazione volontaria di misure di protezione locale e individuale degli edifici esistenti, quali misure per la dismissione volontaria e definitiva dei locali interrati e seminterrati esistenti in zone caratterizzate da pericolosità idrogeologica e altre misure di autoprotezione individuale.

Quando incidano sui piani pilotis, che consistono in «superfici aperte, a piano terra o piano rialzato, delimitate da colonne portanti, la cui estensione complessiva è non inferiore ai due terzi della superficie coperta», gli interventi menzionati nella previsione impugnata potrebbero alterare notevolmente «l'aspetto esteriore dei fabbricati».

29.2.- Poste tali premesse, il ricorrente denuncia la lesione «della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella tutela del paesaggio» e in quella dell'ambiente. Si riscontrerebbe, pertanto, la violazione degli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettera *s*), Cost. e dell'art. 3 dello statuto speciale.

La previsione impugnata, in particolare, contrasterebbe con la norma dell'art. 65, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). Tale ultima previsione sancisce il carattere immediatamente vincolante delle disposizioni del piano di bacino per le amministrazioni e gli enti pubblici e i soggetti privati, con riguardo alle prescrizioni dichiarate immediatamente efficaci dal piano di bacino, e impone di coordinare con il piano di bacino approvato i piani e i programmi di sviluppo socio-economico e di assetto e di uso del territorio.

29.3. - Le questioni non sono fondate, nei sensi appresso indicati.

29.3.1.- La normativa impugnata, nell'incentivare il recupero di seminterrati, piani pilotis e piani terra, non racchiude alcuna deroga alle previsioni più restrittive dei piani di assetto idrogeologico, che hanno carattere immediatamente precettivo. L'osservanza di tali previsioni - come anche la parte resistente non manca di evidenziare - si impone a prescindere dall'espresso richiamo ad opera del legislatore regionale.

Nel sindacare la legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 1º agosto 2017, n. 40 (Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Destinazioni d'uso e contenimento dell'uso del suolo, modifiche alla legge regionale n. 96/2000 ed ulteriori disposizioni), in tema di recupero del patrimonio edilizio esistente, questa Corte ha evidenziato che le prescrizioni del piano di bacino si impongono a tutte le amministrazioni e ai privati, a prescindere dal loro recepimento in altre fonti legislative o regolamentari (sentenza n. 245 del 2018, punto 6 del Considerato in diritto).



Da quest'angolo visuale si coglie la differenza rispetto alla fattispecie dei trasferimenti dei volumi realizzabili nelle aree a elevata o molto elevata pericolosità idrogeologica (art. 13 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021), in cui le prescrizioni del piano di assetto idrogeologico sono espressamente superate.

29.3.2.- Non sono fondate, nei termini indicati, neppure le censure che fanno leva sullo stravolgimento visivo determinato dalla chiusura delle superfici aperte, a piano terra o piano rialzato, delimitate da colonne portanti.

Gli interventi in esame sono pur sempre assoggettati al rispetto delle previsioni di tutela del piano paesaggistico e del d.lgs. n. 42 del 2004, anche in ordine alle necessarie autorizzazioni, e devono obbedire alle condizioni previste dagli artt. 34 e 36 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, che mirano a salvaguardare l'armonia con i valori paesaggistici.

Così intesa, la disciplina impugnata non presenta i vizi di illegittimità costituzionale denunciati dal ricorrente.

30.- Oggetto di impugnazione è anche l'art. 8 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che modifica l'art. 33 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 in tema di interventi per il riuso di spazi di grande altezza.

30.1.- L'impugnato art. 8, comma 1, lettera *a*), oggi permette la realizzazione di soppalchi non solo nelle zone urbanistiche A (centro storico-artistico o di particolare pregio ambientale), B (zone di completamento residenziale) e C (zone di espansione residenziale), ma anche in quelle D (zone industriali, artigianali e commerciali), E (agricole) ed F (turistiche), «in queste ultime oltre la fascia dei 300 metri dalla battigia marina».

Solo nelle zone urbanistiche A, sarebbe imposto il rispetto del piano paesaggistico, laddove, nelle altre zone urbanistiche, gli interventi potrebbero essere realizzati anche in deroga alle prescrizioni del piano, come si potrebbe evincere dall'art. 33, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.

L'art. 8, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 aggiunge all'art. 33 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 un comma *6-bis*, che, in caso di realizzazione di spazi di grande altezza in edifici esistenti, mediante la demolizione parziale di solaio intermedio, esclude «il ricalcolo del volume urbanistico dell'edificio o della porzione di edificio, anche in caso di riutilizzo di spazi sottotetto che originariamente non realizzano cubatura, a condizione che non si realizzino mutamenti nella sagoma dell'edificio o nella porzione di edificio».

Tale disposizione, nel prevedere «la realizzazione di volumi che non vengono computati ai fini degli standard urbanistici», derogherebbe all'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942.

30.2.- Il ricorrente deduce il contrasto con gli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettera *s*), Cost., «rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, l'articolo 5, comma 11, del decreto legge n. 70 del 2011, e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio». La previsione impugnata sarebbe «lesiva della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio e degli accordi assunti in sede internazionale».

Sarebbe violato anche l'art. 3 dello statuto speciale, come attuato con il d.P.R. n. 480 del 1975, in quanto la disciplina impugnata, «pur nell'ambito della competenza legislativa regionale», contrasterebbe con le norme di grande riforma economico-sociale contenute nell'art. 41-*quinquies*, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, negli artt. 2-*bis* e 14 t.u. edilizia, nell'intesa sul «Piano casa» del 2009, fondata sull'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, e nell'art. 5, commi 9 e seguenti, del d.l. n. 70 del 2011.

Sarebbe violato, infine, il principio di leale collaborazione.

30.3.- Occorre, preliminarmente, dichiarare l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

Nei ricorsi in via principale, il ricorrente ha l'onere non soltanto di individuare le disposizioni impuginate e i parametri costituzionali di cui denuncia la violazione, ma anche di suffragare le ragioni del dedotto contrasto con una argomentazione sufficientemente chiara e completa (tra le tante, sentenza n. 170 del 2021, punto 5.1. del Considerato in diritto).

Il ricorrente non ha ottemperato a tale onere e si limita a prospettare in maniera generica l'inosservanza dell'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942.

Tale previsione, all'ottavo comma, dispone che in tutti i Comuni, ai fini della formazione di nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, debbano essere osservati «limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi».

Il nono comma della disposizione citata demanda a un decreto del Ministro per i lavori pubblici di concerto con quello per l'interno, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici, la definizione dei limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati e dei rapporti massimi indicati dall'ottavo comma.



Il ricorrente trascura di indicare il precetto violato dalla legge impugnata e di approfondire il complesso contenuto della previsione regionale che esclude, a precise condizioni, il ricalcolo del volume.

Tale onere di specificazione è ancora più pregnante, alla luce del carattere articolato della legislazione statale richiamata e delle successive specificazioni, contenute nel d.m. n. 1444 del 1968 e nel decreto assessoriale 20 dicembre 1983, n. 2266/U, che nel contesto sardo ha recepito la disciplina statale in tema di densità, altezze e distanze.

Il ricorrente non ha neppure chiarito per quali ragioni la previsione in esame si ponga in contrasto con gli artt. 2-*bis* e 14 t.u. edilizia.

30.4.- Quanto alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità formulata dalla parte resistente, che ritiene l'impugnazione tardiva, in quanto la peculiare disciplina prevista dall'art. 33, comma 4, della legge n. 8 del 2015 sarebbe preesistente all'introduzione della previsione impugnata.

30.4.1.- L'eccezione deve essere disattesa.

Le censure del ricorrente si appuntano sull'estensione della possibilità di realizzare soppalchi, così come delineata dalla previsione impugnata.

A sostegno delle deduzioni, il ricorrente richiama l'art. 33, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, che limiterebbe alle zone urbanistiche A l'obbligo di rispettare il piano paesaggistico. Tuttavia, le sue deduzioni non vertono su tale disposizione, che non è stata tempestivamente impugnata ed è stata richiamata al solo scopo di corroborare le diverse questioni di legittimità costituzionale sulla normativa introdotta dall'art. 8 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

30.4.2.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge regionale citata non sono fondate, nei termini di seguito indicati.

Il ricorrente lamenta che la possibilità di realizzare soppalchi, originariamente circoscritta alle zone A, B e C, sia stata estesa anche alle zone D, E ed F.

Per effetto di tale estensione, le previsioni del piano paesaggistico sarebbero rispettate soltanto nelle zone A. Invero, l'art. 33, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 stabilisce che, nelle zone urbanistiche A, sono ammesse nuove aperture finestrate «solo se previste in sede di piano particolareggiato adeguato al Piano paesaggistico regionale».

Il ricorrente ricorda che, nelle altre zone urbanistiche, l'apertura di eventuali nuove superfici finestrate è ammessa nel rispetto delle regole compositive del prospetto originario. Il ricorrente sostiene - in forza dell'*argumentum a contrario* - che il rispetto delle prescrizioni del piano paesaggistico non sia richiesto nelle zone urbanistiche diverse da quelle A.

Si può giungere a una diversa interpretazione, alla luce delle seguenti considerazioni.

Il citato art. 33, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2015 dispone, in ragione del particolare pregio delle zone A, che le aperture finestrate siano consentite a condizioni particolarmente rigorose. Esse devono essere previste dal piano particolareggiato adeguato al piano paesaggistico regionale e sono subordinate, pertanto, a una previsione del piano particolareggiato che attribuisca espressamente la facoltà di realizzare tali aperture, in conformità al piano paesaggistico regionale.

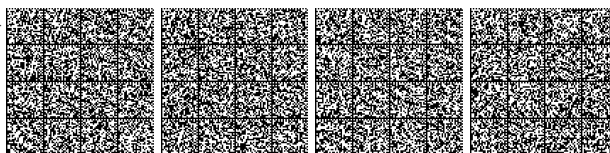
Da tale previsione, che impone la condizione più stringente di una previsione espressa da parte di un piano particolareggiato adeguato al piano paesaggistico regionale, non si può evincere che, nelle zone urbanistiche diverse da quelle A, il rispetto del piano paesaggistico non sia egualmente imposto.

Anche per tali interventi di incremento volumetrico, si applicano poi le già ricordate prescrizioni degli artt. 34 e 36 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, che pongono precise condizioni di ammissibilità e prescrivono requisiti puntuali allo scopo di garantire un inserimento coerente nel paesaggio.

Così intesa, la disposizione impugnata non incorre nelle censure formulate nel ricorso.

31.- È impugnato l'art. 11, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, non solo nella sua lettera *a*), già scrutinata (punti 5, 5.1., 5.2., 5.3., 5.3.1., 5.3.2. e 5.4. del Considerato in diritto), ma anche nelle lettere *b*), *d*), *f*), *g*) e *h*). Tali previsioni modificano sotto molteplici profili l'art. 36 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.

31.1.- La lettera *b*) modifica l'art. 36, comma 4, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, che oggi consente l'incremento volumetrico non solo quando implichi «il superamento dei limiti di altezza [...] dei fabbricati e di superficie coperta previsti nelle vigenti disposizioni urbanistico-edilizie comunali e regionali», ma anche quando implichi il superamento «del numero dei piani».



Quanto alla lettera *d*), nel modificare l'art. 36, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, essa consente di frazionare l'unità immobiliare ad uso residenziale o artigianale risultante dall'incremento volumetrico solo se la più piccola delle unità derivate ha una superficie lorda superiore a 40 metri quadri nelle aree A, B e C e 70 metri quadri nelle zone F.

Nella formulazione previgente, si consentiva di frazionare l'unità immobiliare ad uso residenziale commerciale o artigianale risultante dall'incremento volumetrico solo se la più piccola delle unità derivate avesse una superficie lorda superiore a 70 metri quadri e, negli altri casi, si vietava di utilizzare l'incremento volumetrico per generare ulteriori unità immobiliari e di alienarlo separatamente dall'unità che lo aveva generato.

La lettera *f*), nel sostituire l'art. 36, comma 11, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, subordina l'incremento volumetrico al reperimento degli spazi per parcheggi «o, in alternativa, al pagamento di una somma equivalente alla monetizzazione delle aree per parcheggi, da determinarsi con deliberazione del consiglio comunale».

La lettera *g*) integra l'art. 36, comma 12, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 e consente in ogni caso «la monetizzazione nel caso di recupero dei seminterrati, dei piani pilotis e dei locali al piano terra ad uso direzionale, commerciale, socio-sanitario e residenziale».

La lettera *h*) aggiunge all'art. 36 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 un comma 15-*bis*, che, nelle zone urbanistiche A, B e C e negli edifici con destinazione residenziale legittimamente realizzati in altre zone urbanistiche, consente l'incremento volumetrico, cumulabile con quelli già previsti dalla medesima legge regionale n. 8 del 2015. Tale incremento risponde alla necessità «garantire la massima fruibilità degli spazi destinati ad abitazione principale per disabili, nella misura massima, per ciascuna unità immobiliare, del 35 per cento del volume urbanistico esistente, fino ad un massimo di 150 metri cubi».

L'impugnata lettera *h*) aggiunge all'art. 36 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 anche un comma 15-*ter*, che, «[a]ll'interno di tutti i piani di risanamento urbanistico, nell'ambito dell'edilizia contrattata e previa richiesta degli interessati», consente «la sostituzione dei lotti destinati a standard urbanistici con lotti edificabili». Tale sostituzione è subordinata alla condizione «che il lotto edificabile da sostituire come standard abbia maggiore o uguale superficie e che tale sostituzione non comporti aumento di volumetrie rispetto a quanto previsto dal piano attuativo, senza limiti di distanza».

Il ricorrente precisa che le lettere *c*) ed *e*) non sono oggetto di impugnazione.

31.2.- Il ricorrente denuncia la violazione degli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettera *s*), Cost., «rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, l'articolo 5, comma 11, del decreto legge n. 70 del 2011, e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio», in quanto le previsioni impugnate interverrebbero «in materia riservata alla competenza statale e per di più contro impegni assunti dallo Stato in sede internazionale».

Sarebbe violato anche l'art. 3 dello statuto speciale, poiché la disciplina in esame, «pur se in ipotesi operando nell'alveo della competenza legislativa regionale in materia edilizia», confliggerebbe con le norme fondamentali di riforma economico sociale.

Sarebbe violato, da ultimo, il principio di leale collaborazione.

31.3.- Per quel che concerne le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettere *b*), *d*), *f*), *g*) e *h*), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, la parte resistente ha formulato eccezione di inammissibilità, sul presupposto del carattere assertivo delle censure.

L'eccezione non è fondata.

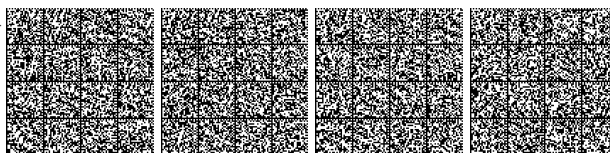
Le censure sono avvalorate da una argomentazione idonea a dar conto dei profili di contrasto con i parametri costituzionali e statutari evocati e sono dunque ammissibili.

31.4.- Le questioni in oggetto non sono fondate, nei termini che saranno di seguito esposti.

Tutte le disposizioni citate convergono nell'ampliare le possibilità di realizzare incrementi volumetrici e di monetizzare gli standard, collocandoli diversamente all'interno dei piani di risanamento.

Tali previsioni possono e devono essere interpretate in coerenza con le disposizioni del piano paesaggistico, al quale non recano alcuna deroga esplicita.

A diverse conclusioni non può indurre l'art. 36, comma 3, lettera *c-bis*), della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, richiamato dal ricorrente per corroborare le censure. Tale disposizione, nelle zone E (agricole), consente anche a chi non sia imprenditore agricolo professionale di realizzare l'incremento volumetrico «mediante il superamento della superficie minima di intervento prevista dalle vigenti disposizioni regionali e comunali, purché superiori a 2.500 metri quadri non raggiungibile con l'utilizzo di più corpi aziendali separati e ferme le eventuali limitazioni derivanti dalle vigenti disposizioni paesaggistiche».



Dal richiamo al rispetto delle limitazioni derivanti dalla disciplina paesaggistica non si può argomentare che, negli altri casi, il rispetto del piano paesaggistico non si imponga egualmente.

Si deve poi ribadire che, per tutti gli incrementi volumetrici disciplinati dal Titolo II, Capo I, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, così come modificata dalla legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, valgono le condizioni di ammissibilità dell'art. 34, comma 1, lettere *e*) ed *f*), preordinate a salvaguardare i valori paesaggistici, e gli ulteriori requisiti dell'art. 36, comma 3, lettere *a*) e *b*), della medesima legge regionale n. 8 del 2015, che garantiscono l'armonia degli interventi in esame con i caratteri dell'edificio e con il contesto paesaggistico.

Così intese, le disposizioni impugnate non presentano i profili di criticità censurati dal ricorrente.

32.- Oggetto di censure è anche l'art. 12 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che modifica l'art. 38 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 in tema di interventi di trasferimento volumetrico per la riqualificazione ambientale e paesaggistica.

32.1.- È impugnato, in particolare, l'art. 12, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che modifica l'art. 38, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, e accorda un credito volumetrico pari al volume dell'edificio demolito maggiorato del 40 per cento, «da determinarsi con apposita deliberazione del consiglio comunale». La formulazione previgente disponeva che il volume dell'edificio fosse accresciuto al massimo del 40 per cento.

L'impugnazione investe anche l'art. 12, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che sostituisce l'art. 38, comma 3, della legge regionale n. 8 del 2015. La disposizione consente, per il conseguimento dell'incremento volumetrico del 40 per cento, una variante allo strumento urbanistico generale, su proposta del privato interessato che individua, nel rispetto dei parametri urbanistici ed edilizi previsti dalla legislazione regionale, una idonea localizzazione per il trasferimento dei volumi, anche se provenienti da diverse zone omogenee e senza limiti di distanza tra le medesime. Il trasferimento dei volumi è vietato nelle zone E (zone agricole) e H (zone di salvaguardia), e nelle zone F (zone turistiche) è ammesso nel rispetto delle condizioni previste dall'art. 38, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, che impone di individuare le aree di localizzazione per il trasferimento dei volumi al di fuori di quelle sottoposte a tutela ai sensi dell'art. 38, comma 1, della medesima legge regionale e comunque oltre la fascia dei 300 metri dalla linea di battigia marina, ridotta a 150 metri per le isole minori.

È impugnato anche l'art. 12, comma 1, lettera *c*), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 che, nel modificare l'art. 38, comma 7, della legge regionale n. 8 del 2015, incrementa da 3 a 4,5 metri per ciascun livello fuori terra esistente l'altezza cui commisurare la determinazione del volume, per quel che riguarda le destinazioni artigianale e industriale, commerciale e agricolo-zootecnica.

Infine, è impugnato l'art. 12, comma 1, lettera *d*), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che modifica l'art. 38, comma 9, lettera *c*), della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 e prescrive che l'edificio da ricostruire sia dotato di un idoneo impianto di elevazione per il trasporto verticale delle persone, qualora sia «pluriimmobiliare con almeno tre livelli fuori terra». La formulazione previgente alludeva a un edificio pluriimmobiliare con almeno due livelli fuori terra.

Il ricorrente assume che le previsioni impugnate rendano «di maggiore impatto sul territorio la disciplina» dei trasferimenti volumetrici per la riqualificazione ambientale e paesaggistica dettata dalla Regione autonoma Sardegna «in deroga alla pianificazione paesaggistica e urbanistica» e che neppure contengano una specifica clausola di esclusione per i beni culturali, limitata al solo Capo I del Titolo II della legge regionale n. 8 del 2015 (art. 34 di detta legge regionale).

Ad avviso del ricorrente, solo il piano paesaggistico regionale, in applicazione dell'art. 143, comma 1, lettera *g*), del d.lgs. n. 42 del 2004, potrebbe prevedere casi e modi della delocalizzazione e le connesse premialità volumetriche, così da «assicurare l'armonico inserimento degli interventi nei diversi contesti territoriali».

L'art. 38, comma 6, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, nell'applicare le previsioni in tema di delocalizzazione agli edifici legittimamente realizzati entro la data di entrata in vigore della legge e agli edifici successivamente legittimati per effetto della positiva conclusione del procedimento di condono o di accertamento di conformità e, ove necessario, dell'accertamento di compatibilità paesaggistica, potrebbe dare àdito al condono di edifici in contrasto con il contesto circostante, «per poi consentirne la delocalizzazione». Il ricorrente ritiene, pertanto, «di per sé manifestazione incostituzionale» l'ampliamento della portata applicativa di tale disciplina.

32.2.- Alla luce di tali rilievi, il ricorrente censura l'art. 12 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 in riferimento agli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettera *s*), Cost., «rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 4, 20, 21, 135, 143, 145 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, l'articolo 5, comma 11, del decreto legge n. 70 del 2011 e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio». La normativa in esame interverrebbe «a disciplinare materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato e inoltre discostandosi dagli impegni internazionali assunti dallo stesso Stato».



L'impugnato art. 12 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 contrasterebbe anche con l'art. 3 dello statuto speciale, come attuato mediante il d.P.R. n. 480 del 1975, poiché, «anche per quanto attiene agli eventuali spazi di competenza legislativa regionale», si porrebbe in contrasto con le norme di grande riforma economico-sociale dettate dall'art. 41-*quinquies*, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, dagli artt. 2-*bis* e 14 t.u. edilizia, dall'intesa sul "Piano casa" del 2009, fondata sulla previsione dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, e dall'art. 5, commi 9 e seguenti, del d.l. n. 70 del 2011, come convertiti.

La disciplina in esame, nel violare l'obbligo di copianificazione, sarebbe lesiva, infine, del principio di leale collaborazione.

32.3.- La parte resistente ha eccepito la tardività dell'impugnazione, sul presupposto che le previsioni in esame apportino modificazioni minimali a una normativa preesistente e non impugnata nei termini di legge.

Tale eccezione non è fondata.

Le censure si appuntano sull'estensione della portata applicativa della disciplina previgente e sussiste l'interesse del ricorrente a dolersi di tali modificazioni, che aggraverebbero l'impatto sul paesaggio.

Le questioni sono dunque ammissibili.

32.4.- Esse non sono fondate, nei termini che saranno illustrati.

32.4.1.- Le previsioni introdotte dalla legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 sono espressione della potestà legislativa che spetta alla Regione autonoma Sardegna nella materia dell'edilizia e dell'urbanistica (art. 3, lettera f, dello statuto speciale).

Occorre avere riguardo alle peculiarità della normativa impugnata, che apporta modificazioni di dettaglio all'assetto normativo preesistente e - in rapporto alle novità introdotte dal legislatore regionale - deve essere vagliata la fondatezza delle questioni.

Le modificazioni introdotte dall'art. 12 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 attengono all'entità della premialità volumetrica, alla variante allo strumento urbanistico generale per conseguire l'incremento volumetrico, all'incremento dell'altezza per ciascun livello fuori terra al quale ragguagliare la determinazione del volume, e alla dotazione dell'impianto di elevazione per il trasporto verticale delle persone.

Tali specifiche previsioni possono e devono essere interpretate in senso compatibile con le prescrizioni del piano paesaggistico e del d.lgs. n. 42 del 2004, anche con riguardo alla peculiare tutela riservata ai beni culturali. La disposizione impugnata non reca deroghe di sorta a tali prescrizioni.

32.4.2.- Né si può far leva - in senso contrario - sul mancato richiamo alle previsioni dell'art. 34, comma 1, lettere e) ed f), della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, che escludono gli interventi finalizzati al recupero del patrimonio esistente «negli edifici di interesse artistico, storico, archeologico o etno-antropologico vincolati ai sensi della parte II del d.lgs. n. 42 del 2004 e negli edifici di interesse paesaggistico o identitario individuati nel Piano paesaggistico regionale ed inclusi nel Repertorio del mosaico». Tali ipotesi di esclusione riguardano soltanto gli interventi di miglioramento del patrimonio disciplinati dal Titolo II, Capo I, della legge regionale in esame, che non si applicano agli interventi di trasferimento volumetrico per finalità di riqualificazione ambientale e paesaggistica.

Con riguardo a questi interventi, si deve rilevare che permane l'efficacia cogente delle più restrittive prescrizioni del piano paesaggistico regionale e del d.lgs. n. 42 del 2004, in quanto non derogate e provviste di immediata forza vincolante.

L'interpretazione appena descritta, in linea con le prescrizioni del piano paesaggistico e della normativa statale di tutela, è poi avvalorata dalla considerazione delle finalità sottese alla disciplina in esame. Essa persegue lo scopo precipuo della riqualificazione ambientale e paesaggistica e si affianca a particolari cautele sulle aree di localizzazione per il trasferimento dei volumi (art. 38, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015) e sulle demolizioni degli edifici inclusi nel centro di prima e antica formazione (art. 38, comma 12, della citata legge regionale).

Non si può neppure ritenere che la normativa impugnata, con le circoscritte innovazioni che apporta, dischiuda la strada a una sanatoria extra ordinem. Essa non ha attinenza con la fattispecie del condono e non ne amplia in maniera indebita i presupposti.

Le previsioni impuginate, interpretate alla luce di tali rilievi, sono esenti dai vizi di illegittimità costituzionale denunciati nel ricorso.

33.- Rimangono da scrutinare le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 28, commi 1 e 3, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, promosse in riferimento agli artt. 3, 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost. e all'art. 3, lettera f), dello statuto speciale e al principio di leale collaborazione.



33.1.- La previsione impugnata considera le zone umide beni paesaggistici oggetto di conservazione e di tutela «per l'intera fascia di 300 metri dalla linea di battigia dei laghi naturali, degli stagni, delle lagune e degli invasi artificiali, a prescindere dalle perimetrazioni operate sulle relative cartografie in misura inferiore» (comma 1).

L'art. 28, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, consente, sugli edifici posti nella fascia di tutela di cui al comma 1, gli interventi di cui all'art. 3, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)*, del d.P.R. n. 380 del 2001.

Si tratta, in particolare, degli interventi di manutenzione ordinaria (lettera *a)*, degli interventi di manutenzione straordinaria, «sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino mutamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni d'uso implicanti incremento del carico urbanistico» (lettera *b)*, degli interventi di restauro e risanamento conservativo (lettera *c)*, degli interventi di ristrutturazione edilizia (lettera *d)*.

33.2.- Il ricorrente prospetta la violazione degli artt. 3 e 9 Cost. e denuncia l'arbitrarietà e l'irragionevolezza di una normativa di interpretazione autentica che diminuirebbe la «tutela dei beni di pregio paesaggistico».

La disposizione impugnata, difatti, individuerrebbe la fascia di rispetto per le zone umide oggetto di vincolo paesaggistico in rapporto alla fascia di rispetto prevista per laghi naturali, stagni, lagune e invasi artificiali. In tal modo, il legislatore regionale avrebbe ridotto la «tutela specificatamente riconosciuta alle zone umide come bene paesaggistico autonomo».

Peraltro, tale previsione non attribuirebbe alla normativa oggetto di interpretazione autentica un significato compatibile con una delle possibili letture del testo originario e non si prefiggerebbe di risolvere una situazione di incertezza, ristabilendo un significato conforme «alla originaria volontà del legislatore a tutela della certezza del diritto e della eguaglianza dei cittadini». La disposizione, provvista di portata retroattiva, non troverebbe alcuna giustificazione «nella tutela di principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti motivi imperativi di interesse generale».

Sarebbero violati, inoltre, l'art. 3 dello statuto speciale, gli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettera *s)*, Cost., «rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio».

La Regione autonoma Sardegna, infine, avrebbe sottratto unilateralmente al principio fondamentale della pianificazione congiunta un bene paesaggistico già sottoposto a tutela.

33.3.- Si deve rilevare, preliminarmente, che la disposizione impugnata, in seguito alla proposizione del ricorso, è stata modificata dall'art. 13, comma 61, lettera *b)*, della legge della Regione autonoma Sardegna 22 novembre 2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale), che, a far data dal 23 novembre 2021 (art. 44, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021), consente sugli edifici esistenti nella fascia di tutela di cui al comma 1 anche gli interventi di nuova costruzione di cui all'art. 3, comma 1, lettera *e)*, t.u. edilizia.

La legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 incide anche sull'art. 28, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, non impugnato. Tale previsione, nella versione originaria, sanciva l'inedificabilità e il divieto di trasformazioni urbanistiche o edilizie per le aree libere da volumi regolarmente accatastati alla data di approvazione della medesima legge regionale, con riguardo alle «zone urbanistiche A, B, C, D, E ed F dei comuni che non abbiano provveduto all'adeguamento del piano urbanistico comunale al PPR».

In virtù delle modificazioni introdotte dall'art. 13, comma 61, lettera *a)*, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, il divieto di edificazione e di trasformazioni urbanistiche o edilizie per le aree libere da volumi regolarmente accatastati alla data di approvazione della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che ricadano nella fascia di tutela di cui al comma 1, oggi non si applica alle aree poste «nelle zone omogenee A, B e D, nonché nelle zone C e G contermini agli abitati, tutte come individuate negli strumenti urbanistici vigenti in base al decreto assessoriale 20 dicembre 1983, n. 2266/U».

L'art. 13, comma 61, lettera *c)*, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, nell'introdurre nell'art. 28 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 un comma 3-*bis*, fa salvi «i piani di risanamento urbanistico attuati e quelli già regolarmente approvati, con convenzione efficace».

L'impugnato art. 28, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che definisce il vincolo paesaggistico relativo alle zone umide, non è stato modificato.

Tali sopravvenienze, per un verso, non implicano il venir meno delle ragioni di illegittimità costituzionale prospettate dal ricorrente e, per altro verso, modificano in misura apprezzabile le previsioni impuginate.

Non sussistono, pertanto, i presupposti per dichiarare cessata la materia del contendere.

Lo scrutinio di questa Corte verte sulla formulazione dell'art. 28 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, antecedente alle rilevanti modificazioni apportate dalla legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, con riguardo all'ampiezza del divieto di edificazione e di trasformazioni urbanistiche o edilizie.



33.4.- Le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri non sono fondate.

Tutte le censure del ricorrente, pur declinate sotto svariati profili, muovono dalla premessa che la disposizione impugnata riduca la tutela prevista per le zone umide.

Tale premessa non può essere condivisa.

L'impugnato art. 28 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 deve essere letto in una prospettiva sistematica, che tenga conto anche delle innovazioni racchiuse nel successivo art. 29, che abroga l'art. 27 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015. Il citato art. 27 riferiva la fascia di tutela dei 300 metri dalla linea di battigia ai soli laghi naturali e invasi artificiali e limitava il vincolo paesaggistico riguardante le zone umide alla dimensione spaziale rappresentata e individuata nella cartografia di piano.

L'art. 28, comma 1, della legge reg. Sardegna oggi dispone che il vincolo paesaggistico relativo alle zone umide prescinde dalle perimetrazioni eventualmente operate sulle cartografie in misura inferiore alla fascia di 300 metri dalla linea di battigia. Nel negare rilievo a delimitazioni più anguste della fascia di tutela, la previsione in esame ripristina per le zone umide quella zona di rispetto di trecento metri dalla linea di battigia, che riveste importanza essenziale ai fini della salvaguardia del paesaggio.

In tal senso si era già pronunciata questa Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna 12 ottobre 2012, n. 20 (Norme di interpretazione autentica in materia di beni paesaggistici), che escludeva il riferimento alla fascia di rispetto dei 300 metri dalla battigia per le sole zone umide, con la conseguente «riduzione dell'ambito di protezione riferita ad una categoria di beni paesaggistici» (sentenza n. 308 del 2013, punto 4.3.2. del Considerato in diritto).

Il ripristino, per le zone umide, della fascia di rispetto di 300 metri dalla linea di battigia non determina, pertanto, la dedotta compromissione della tutela paesaggistica che rappresenta il fulcro di tutte le censure.

Ne discende la non fondatezza delle questioni promosse a tale riguardo dal ricorrente, in tutti i profili evocati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Sardegna 18 gennaio 2021, n. 1 (Disposizioni per il riuso, la riqualificazione ed il recupero del patrimonio edilizio esistente ed in materia di governo del territorio. Misure straordinarie urgenti e modifiche alle leggi regionali n. 8 del 2015, n. 23 del 1985, n. 24 del 2016 e n. 16 del 2017);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui inserisce l'art. 26-ter, comma 2, nella legge della Regione Sardegna 23 aprile 2015, n. 8 (Norme per la semplificazione e il riordino di disposizioni in materia urbanistica ed edilizia e per il miglioramento del patrimonio edilizio);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che modifica l'art. 31, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, nella parte in cui consente nella fascia costiera nelle zone urbanistiche omogenee B, C, F e G - al di fuori delle tassative eccezioni indicate dal piano paesaggistico regionale - di realizzare gli incrementi volumetrici anche mediante la realizzazione di corpi di fabbrica separati;

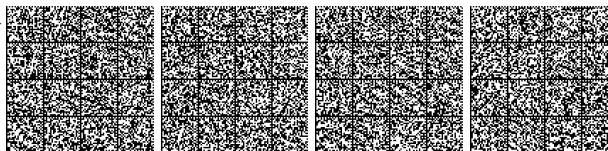
4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera i), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che introduce nell'art. 31 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 il comma 7-quater, nella parte in cui consente nella fascia costiera - al di fuori delle tassative eccezioni indicate dal piano paesaggistico regionale - di realizzare gli incrementi volumetrici anche mediante la realizzazione di corpi di fabbrica separati;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui abroga l'art. 34, comma 1, lettera h), della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015;

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;

7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;

8) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lettera d), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;



9) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lettera h), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui aggiunge all'art. 39, comma 15, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 l'inciso «senza l'obbligo del rispetto dell'ubicazione, della sagoma e della forma del fabbricato da demolire»;

10) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lettera c), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui abroga l'art. 40, comma 7, secondo periodo, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, introducendo il periodo «Nessuna zona urbanistica omogenea è aprioristicamente esclusa»;

11) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;

12) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;

13) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;

14) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;

15) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 21 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;

16) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;

17) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 24 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;

18) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 1, primo periodo, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;

19) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 26 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;

20) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 27 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;

21) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 30, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui sancisce la prevalenza delle disposizioni della medesima legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 sulle prescrizioni del piano paesaggistico regionale;

22) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, adottata a Strasburgo dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 19 luglio 2000 e ratificata con legge 9 gennaio 2006, n. 14, e secondo, lettera s), della Costituzione, all'art. 3, lettera f), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

23) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettere a), b), c), numeri 1) e 2), g), h) e i), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettere m) ed s), Cost., all'art. 3, lettera f), dello statuto speciale e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

24) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte concernente gli incrementi volumetrici nelle zone urbanistiche omogenee A, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettera s), Cost., all'art. 3, lettera f), dello statuto speciale e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

25) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera i), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui introduce il comma 7-bis nell'art. 31 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettere m) ed s), Cost., all'art. 3, lettera f), dello statuto speciale e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

26) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera i), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui introduce il comma 7-ter nell'art. 31 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettere m) ed s), Cost., all'art. 3, lettera f), dello statuto speciale e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

27) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettera s), Cost., all'art. 3, lettera f), dello statuto speciale e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

28) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettera s), Cost., all'art. 3, lettera f), dello statuto speciale e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;



29) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettera s), Cost., all'art. 3, lettera f), dello statuto speciale e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

30) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettere b), d), f), g) e h), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettera s), Cost., all'art. 3, lettera f), dello statuto speciale e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

31) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettera s), Cost., all'art. 3, lettera f), dello statuto speciale e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

32) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lettere a) e b), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui sostituiscono la determinazione dell'ufficio tecnico comunale alla deliberazione del Consiglio comunale, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 3, lettera f), dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

33) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui disciplina gli interventi di demolizione e ricostruzione con riguardo ai beni culturali, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9, 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettera s), Cost., all'art. 3, lettera f), dello statuto speciale e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

34) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 28, commi 1 e 3, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella formulazione antecedente alle modificazioni introdotte dall'art. 13, comma 61, lettere a), b) e c), della legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettera s), Cost., all'art. 3, lettera f), dello statuto speciale e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

35) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettera s), Cost., all'art. 3, lettera f), dello statuto speciale e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

36) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lettera g), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettera s), Cost., all'art. 3, lettera f), dello statuto speciale e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

37) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettera s), Cost., all'art. 3, lettera f), dello statuto speciale e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 novembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

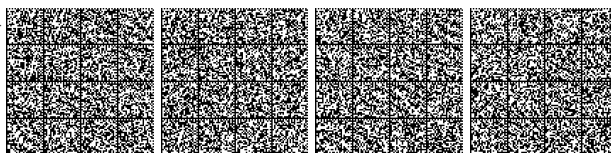
Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 28 gennaio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 25

Sentenza 30 novembre 2021 - 28 gennaio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Matrimonio - Divorzio - Diritto alla pensione di reversibilità e ad una quota dell'indennità di fine rapporto - Requisiti - Titolarità del diritto all'assegno di divorzio - Sussistenza del requisito nel caso di premorienza dell'ex coniuge dopo la sentenza parziale di divorzio, ma in pendenza del giudizio che definisce gli aspetti patrimoniali accessori - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio di solidarietà sociale e disparità di trattamento - Inammissibilità delle questioni.

- Legge 1° dicembre 1970, n. 898, artt. 9, comma 2, e 12-bis, comma 1; legge 28 dicembre 2005, n. 263, art. 5.
- Costituzione, artt. 2 e 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 2, e 12-bis, comma 1, della legge 1° dicembre 1970, n. 898 (Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio) e dell'art. 5 della legge 28 dicembre 2005, n. 263 (Interventi correttivi alle modifiche in materia processuale civile introdotte con il decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, nonché ulteriori modifiche al codice di procedura civile e alle relative disposizioni di attuazione, al regolamento di cui al regio decreto 17 agosto 1907, n. 642, al codice civile, alla legge 21 gennaio 1994, n. 53, e disposizioni in tema di diritto alla pensione di reversibilità del coniuge divorziato), promosso dalla Corte d'appello di Salerno, sezione civile, nel procedimento fra T. F. e la Fondazione Enasarco e altri, con ordinanza del 20 ottobre 2020, iscritta al n. 44 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti l'atto di costituzione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

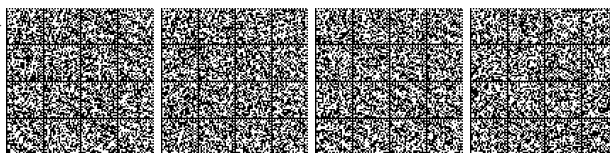
udita nell'udienza pubblica del 30 novembre 2021 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi l'avvocata Antonella Patteri per l'INPS e l'avvocato dello Stato Maurizio Greco per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 30 novembre 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 20 ottobre 2020, iscritta al registro ordinanze n. 44 del 2021, la Corte d'appello di Salerno, sezione civile, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2 e 3 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9 (*recte*: art. 9, comma 2) e 12-bis (*recte*: art. 12-bis, comma 1) della legge 1° dicembre 1970, n. 898 (Disciplina dei



casi di scioglimento del matrimonio) e dell'art. 5 della legge 28 dicembre 2005, n. 263 (Interventi correttivi alle modifiche in materia processuale civile introdotte con il decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, nonché ulteriori modifiche al codice di procedura civile e alle relative disposizioni di attuazione, al regolamento di cui al regio decreto 17 agosto 1907, n. 642, al codice civile, alla legge 21 gennaio 1994, n. 53, e disposizioni in tema di diritto alla pensione di reversibilità del coniuge divorziato), nella parte in cui non prevedono, ai fini della corresponsione della pensione di reversibilità e di una quota dell'indennità di fine rapporto, che il requisito della titolarità dell'assegno divorzile, in caso di morte dell'obbligato intervenuta successivamente a una sentenza parziale di divorzio, ma prima della definitiva determinazione dell'assegno, sussista anche in presenza di provvedimenti provvisori presidenziali che riconoscano provvidenze economiche all'ex coniuge.

2.- In punto di fatto, il rimettente riferisce che T. F. aveva percepito, durante gli anni in cui si era svolta la causa di divorzio, sino alla data del decesso dell'ex coniuge, l'assegno disposto in via provvisoria dal Presidente del Tribunale ordinario di Salerno.

Di seguito, con la morte dell'ex coniuge, il processo di divorzio si era concluso con una sentenza di cessazione della materia del contendere, pronunciata dopo il passaggio in giudicato della sentenza parziale, che aveva già deciso lo scioglimento del rapporto matrimoniale incidendo sullo status coniugale.

2.1.- Secondo quanto espone il rimettente, l'ex coniuge superstite, non avendo impugnato la sentenza di cessazione della materia del contendere, che pertanto era passata in giudicato, presentava, il 12 luglio 2019, ricorso al Tribunale per ottenere la determinazione della quota di pensione di reversibilità nonché della quota di trattamento di fine rapporto di sua spettanza. Il Tribunale rigettava entrambe le richieste, motivando il relativo decreto del 18 febbraio 2020 con la non titolarità, in capo alla ricorrente, dell'assegno di divorzio.

2.2.- Il giudice *a quo* prosegue nell'espone che T. F. aveva proposto reclamo avverso il citato provvedimento, motivando la sua mancata impugnazione della sentenza di cessazione della materia del contendere con la seguente argomentazione: «per costante giurisprudenza di legittimità, la morte di uno dei coniugi in pendenza del giudizio di separazione o divorzio comporta la declaratoria di cessazione della materia del contendere e [...], pertanto, ella non poteva [id est: la reclamante non aveva potuto] impugnare la conforme sentenza emessa dal Tribunale, impedendo che la stessa divenisse irrevocabile».

Il rimettente puntualizza, di seguito, che T. F., sul presupposto dell'assegno di divorzio percepito in virtù di «provvedimenti provvisori» in vigore sino alla scomparsa dell'ex coniuge, «invocava, in caso di rigetto della sua domanda, la violazione dei principi costituzionali relativi al divieto di disparità di trattamento».

3.- Così riferite le premesse in fatto, il giudice *a quo* passa ad illustrare il quadro normativo che regola la corresponsione della pensione di reversibilità e dell'indennità di fine rapporto, nonché i principali sviluppi giurisprudenziali che hanno interessato la materia.

3.1.- Il rimettente ricorda che, a norma dell'art. 9, comma 2, della legge n. 898 del 1970, «[i]n caso di morte dell'ex coniuge e in assenza di un coniuge superstite avente i requisiti per la pensione di reversibilità, il coniuge rispetto al quale è stata pronunciata sentenza di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio ha diritto, se non passato a nuove nozze e sempre che sia titolare di assegno ai sensi dell'articolo 5, alla pensione di reversibilità, sempre che il rapporto da cui trae origine il trattamento pensionistico sia anteriore alla sentenza».

Precisa, inoltre, che la citata disposizione è stata successivamente oggetto di una interpretazione autentica a opera dell'art. 5 della legge n. 263 del 2005, il quale specifica che «per titolarità dell'assegno ai sensi dell'articolo 5 deve intendersi l'avvenuto riconoscimento dell'assegno medesimo da parte del tribunale ai sensi del predetto articolo 5 della citata legge n. 898 del 1970».

Infine, rileva che, sebbene testualmente riferita al solo art. 9 della legge n. 898 del 1970, l'interpretazione autentica sarebbe applicabile anche all'art. 12-bis, «posto che esso richiede, ai fini del riconoscimento del TFR, il medesimo requisito della titolarità dell'assegno di divorzio».

3.2.- Il giudice *a quo* precisa che l'interpretazione autentica aveva composto una divergenza ermeneutica che era sorta nella giurisprudenza in ordine ai presupposti indicati dall'art. 9, comma 2, della legge n. 898 del 1970.

Secondo una prima tesi doveva ritenersi indispensabile la concreta previsione in via giudiziale dell'assegno (sono richiamate le sentenze della Corte di cassazione: sezione prima civile, 10 ottobre 2003, n. 15148; sezioni unite civili, 12 gennaio 1998, n. 159; sezione prima civile, 8 gennaio 1997, n. 75; sezione lavoro, 26 luglio 1993, n. 8335), mentre, secondo una diversa ricostruzione (difesa sin dalla sentenza della Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 10 settembre 1990, n. 9309), poteva considerarsi sufficiente l'esistenza, in astratto, dei presupposti per l'attribuzione dell'assegno, «diritto accertabile incidenter tantum anche da parte del giudice delle pensioni» (viene richiamata Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 17 gennaio 2000, n. 457).



3.3.- Da ultimo, il rimettente puntualizza che, a seguito dell'intervento legislativo di interpretazione autentica, la giurisprudenza ha ulteriormente precisato che «l'assegno deve essere giudizialmente riconosciuto in modo formale e definitivo, (salva ogni impugnabilità o successiva possibilità di revisione), non essendo utili, ai fini in oggetto, determinazioni provvisorie in attesa della decisione» (è richiamata sul punto la sentenza della Corte di cassazione, sezione prima civile, 11 aprile 2011, n. 8228). La legge, dunque, non consentirebbe «di ritenere sufficiente il provvedimento provvisorio di riconoscimento dell'assegno divorzile concesso dal Presidente del Tribunale in sede di comparizione delle parti» (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 20 febbraio 2018, n. 4107).

3.4.- Il rimettente giunge, pertanto, alla seguente conclusione.

Ove vi sia stata, come nel caso da cui origina il giudizio *a quo*, una sentenza parziale di divorzio, mentre «la decisione, sia sull'an, che sul quantum dell'assegno, sia stata rinviata alla fase successiva», «l'accertamento giudiziale non potrà compiersi dopo il decesso dell'obbligato, vigendo l'opposto principio della cessazione della materia del contendere con riferimento al rapporto di coniugio ed a tutti i profili economici connessi».

Pertanto, poiché alla parte reclamante residuava «il solo riconoscimento dell'assegno divorzile contenuto nell'ordinanza emessa dal Presidente del Tribunale ex art. 4, comma 8, legge n. 898/1970», ma tale provvedimento, in virtù del quadro normativo e giurisprudenziale esposto, non avrebbe alcuna valenza ai fini della corresponsione dei benefici economici oggetto del contendere, emergerebbe un *vulnus* costituzionale, in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost.

4.- Passando, dunque, a motivare la non manifesta infondatezza della questione sollevata, il rimettente premette che il trattamento pensionistico di cui all'art. 9, comma 2, della legge n. 898 del 1970 non avrebbe natura meramente previdenziale, bensì assolverebbe «la precipua funzione di assicurare all'ex coniuge la continuità del sostegno economico in precedenza garantitogli mediante il pagamento dell'assegno di divorzio» (è richiamata, in proposito, la sentenza di questa Corte n. 419 del 1999).

Il giudice *a quo* colloca, dunque, tale trattamento nel quadro di un sistema, disegnato dal legislatore, che sarebbe volto a tutelare diritti fondamentali «nel modo più completo, per proteggere parti giudizialmente ritenute economicamente deboli e perciò vulnerabili».

In particolare, secondo il rimettente, la tutela del coniuge economicamente più debole sarebbe affidata, sino alla sentenza di divorzio, al sostegno economico nell'ambito del rapporto di coniugio, nonché al riconoscimento della pensione di reversibilità e dell'indennità di fine rapporto. Successivamente, non sarebbe più il rapporto di coniugio a garantire protezione, ma opererebbero le norme divorzili «che equiparano coniuge ed ex coniuge ai fini della reversibilità e garantiscono una quota dell'indennità di fine rapporto».

4.1.- Ciò premesso, il rimettente solleva, in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, della legge n. 898 del 1970 e dell'art. 5 della legge n. 263 del 2005, sulla base delle seguenti argomentazioni.

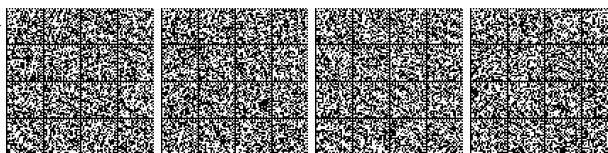
4.1.1.- Ritiene, innanzitutto, che il citato art. 9, comma 2, per come interpretato dalla disposizione di interpretazione autentica, anch'essa censurata, contrasti con l'art. 2 Cost. «nella misura in cui subordina la [...] funzione solidaristica della pensione di reversibilità alla sussistenza di presupposti meramente formali».

4.1.2.- Individua, inoltre, «un *vulnus*, verosimilmente non considerato dal Legislatore, anche in ragione del fatto che sono successivamente intervenute modifiche in tema di sentenza non definitiva di divorzio, che riguarda la posizione di chi non è più coniuge, perché già divorziato, ma non ha ancora visti regolamentati i suoi diritti definitivi in tema di assegno divorzile». In particolare, il giudice *a quo* sostiene che, per chi versi nella situazione della parte reclamante nel giudizio principale (ossia l'essere già divorziato, ma non ancora titolare di assegno di divorzio), vi sarebbe «una disparità di trattamento sia con chi abbia già ottenuto un divorzio, sia con chi non l'abbia ottenuto».

4.1.3.- Parimenti, ravvisa una disparità di trattamento tra chi abbia già conseguito «una sentenza non passata in giudicato e, quindi, suscettibile di essere travolta e chi abbia ottenuto un mero provvedimento presidenziale». Il rimettente precisa che tale disparità sarebbe «processualmente giustificabile», stante la differenza tra provvedimento provvisorio e sentenza, ma sarebbe comunque «fonte di ingiustizie sostanziali», ove si applicasse a casi, quale quello di cui si controverte nel giudizio principale, ove la parte «aveva goduto dell'assegno, non solo durante il periodo di separazione, ma anche per quattro anni nel giudizio divorzile».

Pertanto, il rimettente sostiene che la medesima norma precluderebbe irragionevolmente «al destinatario di un assegno divorzile provvisorio l'accesso alla tutela pensionistica ex art. 9 comma 2, sebbene anch'egli [fosse] beneficiario di una forma di contribuzione economica al pari dell'ex coniuge cui l'assegno sia stato riconosciuto con sentenza».

4.2.- Infine, il giudice *a quo* ritiene che analoghe censure di legittimità costituzionale vadano riferite all'art. 12-bis, comma 1, della stessa legge n. 898 del 1970 che, al pari dell'indicato art. 9, comma 2, presuppone il requisito della titolarità dell'assegno di divorzio ai fini della corresponsione del trattamento di fine rapporto in favore dell'ex coniuge.



5.- Con atto depositato il 4 maggio 2021, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e la non fondatezza delle questioni.

5.1.- Ad avviso della difesa erariale, le questioni sarebbero inammissibili per difetto di rilevanza e per errata individuazione delle norme da applicare ai fini della definizione del giudizio principale.

5.1.1.- Quanto ai profili attinenti alla rilevanza, l'Avvocatura osserva che la «condizione giuridica della reclamante» nel giudizio principale «deriva [...] dalla decisione del tribunale di dichiarare estinto il giudizio di divorzio per cessazione della materia del contendere a seguito della morte dell'ex coniuge potenzialmente obbligato a versare l'assegno, statuizione che ha precluso la riassunzione del giudizio nei confronti degli eredi del de cuius, sia pure limitatamente alle domande relative ai diritti patrimoniali». La difesa erariale osserva che il rimettente «omette di analizzare il fatto che la normativa vigente e in particolare le norme censurate non precludono la possibilità di conseguire, anche in caso di morte dell'ex coniuge durante il giudizio, l'accertamento con sentenza del diritto all'assegno di divorzio».

L'interveniente ritiene, pertanto, che il denunciato «“vulnus” nel sistema» non deriverebbe dall'applicazione delle norme censurate. Se, infatti, tale vulnus viene identificato con riferimento alla posizione di coloro che ottengono una sentenza non definitiva di divorzio, «ma non riescono ad ottenere, per causa non imputabile, la pronuncia definitiva sugli aspetti patrimoniali», il mancato conseguimento della statuizione definitiva sull'assegno non deriverebbe, ad avviso della difesa erariale, dalle norme della cui legittimità costituzionale si dubita.

5.1.2.- Quanto alle censure formulate in riferimento alla violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'asserita sussistenza di una «irragionevole disparità di trattamento tra chi ha ottenuto il divorzio e l'accertamento del diritto di percepire un contributo economico dall'ex coniuge con sentenza definitiva e chi, sia pure titolare di assegno in forza di provvedimento provvisorio, non ha conseguito questa decisione a causa della premorte dell'ex coniuge», la censura non sarebbe «correttamente formulata» e sarebbe pertanto inammissibile: mancherebbe, infatti, l'individuazione della *ratio* che sta alla base delle norme censurate, «alla luce della differente situazione giuridica di chi è destinatario di una statuizione provvisoria emessa a seguito di cognizione sommaria e di chi, invece, ottiene l'accertamento del diritto all'assegno con statuizione a seguito di giudizio di cognizione piena».

5.1.3.- In aggiunta, l'Avvocatura contesta l'ammissibilità delle questioni, sul presupposto che il giudice rimettente non avrebbe tentato un'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate (sono richiamate la sentenza di questa Corte n. 255 del 2017 e le ordinanze n. 212, n. 101 e n. 15 del 2011 e n. 322 del 2010), il che dovrebbe prescindere «dalla correttezza o meno dell'interpretazione» prospettata, profilo che invece atterrebbe al merito.

5.2.- Di seguito, l'interveniente sviluppa molteplici argomentazioni che deporrebbero per la non fondatezza delle questioni sollevate.

5.2.1.- Innanzitutto, ritiene non fondata la censura secondo cui, stante la funzione solidaristica dei diritti alla pensione di reversibilità e alla quota di indennità di fine rapporto, sarebbe violato l'art. 2 Cost., in quanto le norme che regolano tali diritti subordinerebbero il loro riconoscimento a un dato meramente formale.

Ad avviso dell'Avvocatura, il dato sarebbe tutt'altro che formale, poiché consisterebbe nella necessità di ricollegare i trattamenti patrimoniali in questione alla sussistenza, accertata giudizialmente, di tutte le condizioni indicate dall'art. 5, sesto comma, della legge n. 898 del 1970. La difesa erariale osserva che tale disposizione «è chiara nel vincolare la corresponsione dell'assegno divorzile al requisito che l'ex coniuge non abbia mezzi adeguati e non possa procurarseli per ragioni oggettive e tenuto conto “delle condizioni dei coniugi, delle ragioni della decisione, del contributo personale ed economico dato da ciascuno alla conduzione familiare ed alla formazione del patrimonio di ciascuno o di quello comune, del reddito di entrambi, e valutati tutti i suddetti elementi anche in rapporto alla durata del matrimonio”». Per tali ragioni, la difesa erariale ritiene che il vincolo solidaristico cui è tenuto l'ex coniuge obbligato presupponga di necessità l'avvenuta verifica giudiziale sia dell'inadeguatezza dei mezzi dell'ex coniuge beneficiario, sia della conseguenza della sperequazione reddituale dalle scelte comuni di vita degli ex coniugi, per effetto delle quali un coniuge abbia sacrificato le proprie aspettative professionali e reddituali a beneficio della conduzione familiare (viene richiamata, in proposito, Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 17 aprile 2019, n. 10782).

5.2.2.- Per la medesima ragione, l'Avvocatura contesta che possa ritenersi irragionevole il diverso trattamento di chi, dopo lo scioglimento del matrimonio, abbia potuto ottenere, prima che l'ex coniuge morisse, solo un provvedimento provvisorio di riconoscimento dell'assegno di divorzio, rispetto a chi sia riuscito a conseguire per tempo la sentenza che decide a riguardo. «La differenza tra sentenza e ordinanza provvisoria non è meramente formale ma deve essere messa in rapporto con la situazione che forma oggetto di tali provvedimenti, che solo nel caso di sentenza viene compiutamente verificata». Ed è per questo che la giurisprudenza escluderebbe l'equivalenza fra provvedimento presidenziale provvisorio e sentenza ai fini del riconoscimento della titolarità dell'assegno (sono richiamate le sentenze della Corte di cassazione, sezione prima civile, 11 aprile 2011, n. 8228; 9 giugno 2010, n. 13899 e 8 luglio 2005, n. 14381).



La difesa erariale osserva, inoltre, che, ove la questione venisse accolta, si creerebbe il paradossale esito per cui «all'ex coniuge di un soggetto in vita potrebbe essere corrisposto un assegno divorzile solo all'esito dell'attività istruttoria, mentre all'ex coniuge di un soggetto premorto alla conclusione del giudizio relativo agli aspetti patrimoniali del divorzio verrebbe attribuito un trattamento pensionistico e di fine rapporto prescindendo completamente da una tale attività», facendo così dipendere l'approfondimento e le condizioni dell'accertamento da un fatto puramente casuale, qual è la morte di uno dei coniugi.

Di seguito, l'Avvocatura ribadisce che l'ordinamento fornirebbe gli strumenti adeguati per dare all'ex coniuge una piena tutela in caso di premorte, riassumendo la causa dichiarata estinta nei confronti degli eredi del de cuius, e coltivando in quella sede le relative pretese patrimoniali (sono richiamate le sentenze della Corte di cassazione, sezione prima civile, 3 agosto 2007, n. 17041 e 2 settembre 1997, n. 8381).

5.2.3.- Anche in merito allo specifico profilo della violazione del principio di eguaglianza per l'irragionevole distinzione che le norme censurate creerebbero tra chi riceve un emolumento mensile sulla base di un'ordinanza presidenziale provvisoria e chi è invece titolare di un assegno di divorzio in forza di una sentenza non ancora passata in giudicato, e quindi parimenti suscettibile di essere caducata, la difesa erariale ritiene che la questione non sia fondata, in quanto la sentenza sarebbe comunque «un provvedimento tendenzialmente definitivo», suscettibile di acquisire la stabilità del giudicato ove non impugnata.

6.- Con atto depositato il 4 maggio 2021, si è costituito in giudizio l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), parte del giudizio principale, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

La parte deduce che la verifica della condizione di effettiva titolarità dell'assegno, riconosciuta giudizialmente con provvedimento non provvisorio, risponderebbe alla «generale esigenza di certezza dei rapporti giuridici, esigenza che diventa ancora più stringente quando si tratta di rapporti e diritti previdenziali». Nello specifico, la parte eccepisce che, poiché al provvedimento presidenziale provvisorio non seguirebbe necessariamente l'attribuzione piena del diritto all'assegno, posto che la statuizione provvisoria potrebbe essere sostituita da un provvedimento di opposto tenore, il requisito sarebbe funzionale all'interesse pubblico di verificare che le condizioni stabilite per l'accesso all'assegno siano state compiutamente valutate dal giudice. Ciò non sarebbe in contrasto con la funzione solidaristica della pensione di reversibilità e - anzi - proprio tale funzione imporrebbe che «le limitate risorse pubbliche non vengano distribuite senza l'attenta e scrupolosa verifica dei requisiti costitutivi, per evitare che tali risorse vengano disperse».

7.- Nell'udienza del 30 novembre 2021 sono intervenute la difesa dell'INPS e l'Avvocatura generale dello Stato, che hanno insistito per le conclusioni rassegnate negli scritti difensivi.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 20 ottobre 2020, iscritta al registro ordinanze n. 44 del 2021, la Corte d'appello di Salerno, sezione civile, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2 e 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 9 (*recte*: art. 9, comma 2) e 12-*bis* (*recte*: art. 12-*bis*, comma 1) della legge 1° dicembre 1970, n. 898 (Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio) e dell'art. 5 della legge 28 dicembre 2005, n. 263 (Interventi correttivi alle modifiche in materia processuale civile introdotte con il decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, nonché ulteriori modifiche al codice di procedura civile e alle relative disposizioni di attuazione, al regolamento di cui al regio decreto 17 agosto 1907, n. 642, al codice civile, alla legge 21 gennaio 1994, n. 53, e disposizioni in tema di diritto alla pensione di reversibilità del coniuge divorziato), nella parte in cui non prevedono, ai fini della corresponsione della pensione di reversibilità e di una quota dell'indennità di fine rapporto, che il requisito della titolarità dell'assegno divorzile, in caso di morte dell'obbligato intervenuta successivamente a una sentenza parziale di divorzio, ma prima della definitiva determinazione dell'assegno, sussista anche in presenza di provvedimenti provvisori presidenziali che riconoscano provvidenze economiche all'ex coniuge.

1.1.- L'art. 9, comma 2, della legge n. 898 del 1970 prevede che «[i]n caso di morte dell'ex coniuge e in assenza di un coniuge superstite avente i requisiti per la pensione di reversibilità, il coniuge rispetto al quale è stata pronunciata sentenza di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio ha diritto, se non passato a nuove nozze e sempre che sia titolare di assegno ai sensi dell'articolo 5, alla pensione di reversibilità, sempre che il rapporto da cui trae origine il trattamento pensionistico sia anteriore alla sentenza».

1.2.- L'art. 5 della legge n. 263 del 2005 reca un'interpretazione autentica dell'indicato art. 9, comma 2, specificando che tale disposizione debba interpretarsi «nel senso che per titolarità dell'assegno ai sensi dell'articolo 5 deve intendersi l'avvenuto riconoscimento dell'assegno medesimo da parte del tribunale ai sensi del predetto articolo 5 della citata legge n. 898 del 1970».



1.3.- Infine, l'art. 12-*bis*, comma 1, della medesima legge n. 898 del 1970 dispone che «[i]l coniuge nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio ha diritto, se non passato a nuove nozze e in quanto sia titolare di assegno ai sensi dell'articolo 5, ad una percentuale dell'indennità di fine rapporto percepita dall'altro coniuge all'atto della cessazione del rapporto di lavoro anche se l'indennità viene a maturare dopo la sentenza».

2.- In punto di fatto, il rimettente riferisce che T. F., in qualità di coniuge divorziato di A. C., aveva chiesto, con ricorso del 12 luglio 2019, la determinazione della quota di pensione di reversibilità nonché della quota di trattamento di fine rapporto di sua spettanza.

Tuttavia, secondo quanto riporta il rimettente, con decreto del 18 febbraio 2020, il Tribunale ordinario di Salerno aveva rigettato entrambe le richieste in ragione della non titolarità, in capo alla ricorrente, di un assegno di divorzio. La motivazione del rigetto risiedeva nella circostanza che «il divorzio era stato pronunciato con sentenza parziale, con riserva di esaminare nel prosieguo le questioni di carattere economico e il relativo giudizio si era però concluso, in conseguenza della morte in corso di causa, con una pronuncia di cessazione della materia del contendere, non impugnata e pertanto divenuta irrevocabile».

La Corte d'appello rimettente prosegue nell'espone che T. F. aveva proposto reclamo, motivando la mancata impugnazione della sentenza di cessazione della materia del contendere con l'orientamento costante della giurisprudenza di legittimità volto a ravvisare, in caso di «morte di uno dei coniugi in pendenza del giudizio di separazione o divorzio[, la] cessazione della materia del contendere e che, pertanto, ella non poteva [id est: la parte reclamante non aveva potuto] impugnare la conforme sentenza emessa dal Tribunale, impedendo che la stessa divenisse irrevocabile».

Il giudice *a quo* conclude, pertanto, che T. F. faceva valere il suo diritto alla pensione di reversibilità e a una quota di indennità di fine rapporto, in ragione dell'assegno di divorzio percepito, sino alla scomparsa dell'ex coniuge, in virtù di «provvedimenti provvisori» del Presidente del Tribunale di Salerno e che «invocava, in caso di rigetto della sua domanda, la violazione dei principi costituzionali relativi al divieto di disparità di trattamento».

3.- Così riportate le premesse in fatto, il giudice rimettente ricostruisce il quadro normativo che impedirebbe di riconoscere alla reclamante nel giudizio principale il diritto alla pensione di reversibilità e alla quota di indennità di fine rapporto, in mancanza della sentenza che accerta il diritto all'assegno di divorzio ai sensi dell'art. 5 della legge n. 898 del 1970.

Tale presupposto difetterebbe, nel caso di specie, in presenza di un assegno riconosciuto in via meramente provvisoria con provvedimento del Presidente del tribunale, il che - secondo il rimettente - evidenzerebbe un vulnus costituzionale.

4.- In punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ritiene che l'art. 9, comma 2, della legge n. 898 del 1970, per come interpretato alla luce dell'art. 5, della legge n. 263 del 2005, anch'esso censurato, contrasti con l'art. 2 Cost. «nella misura in cui subordina la [...] funzione solidaristica della pensione di reversibilità alla sussistenza di presupposti meramente formali».

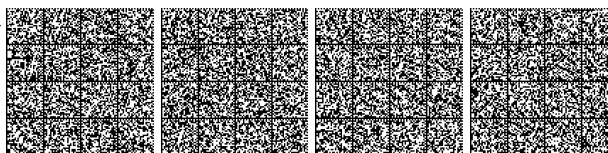
Ravvisa, inoltre, una violazione anche dell'art. 3 Cost., per irragionevole disparità di trattamento fra chi versi nella situazione della parte reclamante nel giudizio principale, ossia l'essere già divorziato, ma non ancora titolare di assegno di divorzio, e chi abbia «già ottenuto un[a sentenza di] divorzio» o, viceversa, «chi non l'abbia ottenut[a]» e goda ancora delle tutele coniugali.

In particolare, denuncia una disparità di trattamento tra chi abbia già conseguito «una sentenza [relativa all'assegno di divorzio] non passata in giudicato e, quindi, suscettibile di essere travolta e chi abbia ottenuto un mero provvedimento presidenziale» che abbia riconosciuto in via provvisoria un assegno. Il rimettente precisa che tale disparità sarebbe «processualmente giustificabile», stante la differenza tra provvedimento provvisorio e sentenza, ma sarebbe «fonte di ingiustizie sostanziali», ove si applicasse a casi, quale quello di cui si controverte nel giudizio principale, ove la parte «aveva goduto dell'assegno, non solo durante il periodo di separazione, ma anche per quattro anni nel giudizio divorzile».

Pertanto, sostiene che la medesima norma precluderebbe irragionevolmente «al destinatario di un assegno divorzile provvisorio l'accesso alla tutela pensionistica ex art. 9, comma 2, sebbene anch'egli [fosse] beneficiario di una forma di contribuzione economica al pari dell'ex coniuge cui l'assegno sia stato riconosciuto con sentenza».

Il giudice *a quo* appunta, infine, analoghe censure all'art. 12-*bis*, comma 1, della stessa legge n. 898 del 1970 che, al pari dell'art. 9, comma 2, prevede il requisito della titolarità dell'assegno di divorzio ai fini della corresponsione del trattamento di fine rapporto in favore dell'ex coniuge.

5.- Con atto depositato il 4 maggio 2021, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e la non fondatezza delle questioni.



5.1.- In rito, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene le questioni di legittimità costituzionale in esame inammissibili «sia sotto il profilo della rilevanza che della esatta individuazione delle norme rilevanti per la soluzione della causa».

In particolare, la Corte d'appello rimettente ometterebbe «di analizzare il fatto che la normativa vigente e in particolare le norme censurate non precludono la possibilità di conseguire, anche in caso di morte dell'ex coniuge durante il giudizio, l'accertamento con sentenza del diritto all'assegno di divorzio».

Di conseguenza, la questione sarebbe irrilevante poiché, «pure essendo vero che il giudice deve applicare le norme censurate per statuire sulla domanda della reclamante, è pure vero che il mancato conseguimento della statuizione definitiva sull'assegno non deriva dalle norme della cui legittimità si dubita».

6.- In via preliminare, al fine di esaminare le eccezioni di inammissibilità, occorre rievocare il quadro normativo e giurisprudenziale, nel quale si colloca la vicenda oggetto del giudizio *a quo*.

6.1.- Secondo l'art. 9, comma 2, della legge n. 898 del 1970 (come modificato dall'art. 13 della legge 6 marzo 1987, n. 74, recante «Nuove norme sulla disciplina dei casi di scioglimento di matrimonio»), il diritto alla pensione di reversibilità scaturisce, insieme con altri presupposti, dalla titolarità del diritto all'assegno di divorzio. Quest'ultimo, a sua volta, è giustificato da ragioni assistenziali e compensativo-perequative, che coniugano, nei rapporti orizzontali, la solidarietà con l'esigenza di riequilibrare gli effetti delle scelte condivise nello svolgimento della vita coniugale. In virtù di tale presupposto, anche il diritto alla pensione di reversibilità rispecchia, sul piano assiologico, una funzione solidaristica (sentenze n. 419 del 1999, n. 286 del 1987 e n. 7 del 1980), che sottende, al contempo, istanze perequativo-compensative.

Analogamente, ai sensi dell'art. 12-*bis*, comma 1, della legge n. 898 del 1970 (introdotto con l'art. 16 della legge n. 74 del 1987), la pretesa di una quota dell'indennità di fine rapporto dipende, fra l'altro, dalla titolarità dell'assegno di cui all'art. 5 della legge n. 898 del 1970 ed è giustificata dalla prevalente funzione perequativo-compensativa.

I diritti alla pensione di reversibilità e ad una quota di indennità di fine rapporto svolgono, in sostanza, funzioni che, nei rapporti orizzontali tra ex coniugi, riflettono istanze di rilievo costituzionale, che attengono alla solidarietà e all'effettività del principio di eguaglianza.

6.2.- Deve, poi, precisarsi che tali diritti, pur traendo giustificazione e origine dai rapporti fra gli ex coniugi, producono effetti che si riverberano anche nei confronti di terzi.

Al fine, dunque, di evitare che, nell'ambito di processi relativi a pretese previdenziali, coinvolgenti gli enti obbligati a tali prestazioni, possano porsi, tramite accertamenti incidenter tantum, questioni inerenti alla spettanza in astratto del diritto all'assegno di divorzio, l'art. 5 della legge n. 263 del 2005, disposizione di interpretazione autentica, ha previsto che «per titolarità dell'assegno [...] deve intendersi l'avvenuto riconoscimento dell'assegno medesimo da parte del tribunale ai sensi dell'art. 5 della [...] legge n. 898 del 1970». Resta salva l'equiparazione al provvedimento giudiziale della convenzione di negoziazione assistita, ai sensi dell'art. 6, comma 3, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), convertito, con modificazioni, nella legge 10 novembre 2014, n. 162.

In particolare, l'esclusione dell'accertamento incidenter tantum si è posta in linea di continuità con la scelta effettuata dalla legge n. 74 del 1987 di rendere automatico il riconoscimento del diritto di cui all'art. 9, comma 2, della legge n. 898 del 1970 (nonché di aggiungere la previsione di cui all'art. 12-*bis*). La novella del 1987 ha, infatti, disegnato con l'art. 9, comma 2, «un nuovo istituto [...], che il legislatore ha prescelto allo scopo di eliminare le occasioni di litigiosità di cui la norma abrogata si era dimostrata gravida» (sentenza n. 777 del 1988).

6.3.- Escluso, dunque, dal legislatore l'accertamento incidenter tantum, si pone il problema delle ipotesi in cui l'ex coniuge muoia in pendenza del giudizio che deve ancora definire il diritto all'assegno di divorzio.

In tali casi, la prosecuzione del processo serve a far valere il diritto alle prestazioni inerenti all'assegno di divorzio, che sono in concreto maturate dall'ex coniuge sopravvissuto nei confronti dell'altro ex coniuge, nel periodo che intercorre fra la sentenza parziale di divorzio e la morte di quest'ultimo, prestazioni patrimoniali trasmissibili iure hereditario. Al contempo, l'accertamento del diritto all'assegno, nell'ambito di un giudizio in via principale e a cognizione piena, consente, facendo applicazione dei criteri fissati dall'art. 5 della legge n. 898 del 1970, di dare fondamento ai diritti alla pensione di reversibilità e a una quota dell'indennità di fine rapporto.

Senza la prosecuzione del processo, resterebbe la sola sentenza parziale di divorzio, passata in giudicato, che, per un verso, scioglie il vincolo matrimoniale, non offrendo le garanzie che spetterebbero all'ex coniuge in conseguenza del divorzio, e, per un altro verso, essendo la modificazione dello status correlata al divorzio antecedente alla morte, priva l'ex coniuge delle tutele che, viceversa, avrebbe se lo scioglimento fosse stato causato dal decesso.



6.4.- Orbene, in merito alla prosecuzione del processo di divorzio, nelle ipotesi sopra richiamate, si registra un contrasto nella giurisprudenza della Corte di cassazione.

Secondo una prima ricostruzione, il procedimento di divorzio deve poter proseguire, permanendo l'interesse dell'altra parte alla pronuncia (così Corte di cassazione, sezione sesta civile, sentenza 24 luglio 2014, n. 16951; sezione sesta civile, ordinanza 11 aprile 2013, n. 8874; sezione prima civile, sentenza 3 agosto 2007, n. 17041).

Secondo una diversa impostazione, la morte di una delle parti del processo determinerebbe la cessazione della materia del contendere in ordine alle domande accessorie ancora sub iudice, anche ove avvenisse dopo l'eventuale sentenza parziale di scioglimento per divorzio dello status coniugale, a nulla rilevando il suo passaggio in giudicato (in questo senso Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 20 febbraio 2018, n. 4092; sezione sesta civile, ordinanza 8 novembre 2017, n. 26489; sezione prima civile, sentenza 26 luglio 2013, n. 18130).

Da ultimo, i divergenti indirizzi giurisprudenziali hanno indotto la prima sezione della Corte di cassazione, con l'ordinanza interlocutoria 29 ottobre 2021, n. 30750, a inviare gli atti al primo presidente perché valuti l'opportunità di rimettere l'esame della questione alle Sezioni unite civili. In particolare, l'ordinanza richiama l'attenzione sul contrasto giurisprudenziale relativo alle «sorti del giudizio di separazione o divorzio quando intervenga, nel corso del loro svolgimento (come nel caso in esame), la morte di una parte e se, dunque, un evento simile determini la cessazione della materia del contendere, sia con riferimento al rapporto di coniugio, sia a tutti i profili economici connessi e, per quel che rileva in questa sede, in presenza del passaggio in giudicato della sentenza non definitiva che ha pronunciato lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio, riguardo alla determinazione della quota della pensione di reversibilità in astratto spettante al coniuge divorziato e al coniuge superstite».

6.5.- Tanto premesso, questa Corte non può esimersi dal sottolineare che dalla soluzione del citato contrasto interpretativo dipendono tutele sostanziali, che - come sopra evidenziato - riflettono, nei rapporti orizzontali fra ex coniugi, istanze di rango costituzionale.

7.- Al contempo, proprio alla luce del descritto quadro normativo e giurisprudenziale, le eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato risultano fondate.

Il rimettente, a fronte della richiesta applicazione di norme che presuppongono l'avvenuto accertamento del diritto all'assegno di divorzio, afferma lapidariamente che «l'accertamento giudiziale [di tale diritto] non [poteva] compiersi dopo il decesso dell'obbligato, vigendo [il] principio della cessazione della materia del contendere con riferimento al rapporto di coniugio ed a tutti i profili economici connessi».

Per converso, il quadro normativo e giurisprudenziale, sopra riportato, dimostra che non sussiste - e non sussisteva neppure prima dell'ordinanza interlocutoria n. 30750 del 2021 - il citato principio, bensì un contrasto interpretativo, di cui il rimettente avrebbe dovuto dare conto.

A fronte di tale contrasto, il giudice *a quo*, senza adeguatamente confrontarsi con la giurisprudenza sul punto, ha assunto che la parte reclamante non avrebbe potuto impugnare la sentenza di cessazione della materia del contendere, relativa al giudizio avente ad oggetto l'accertamento del presupposto costitutivo dei diritti previsti dalle norme censurate.

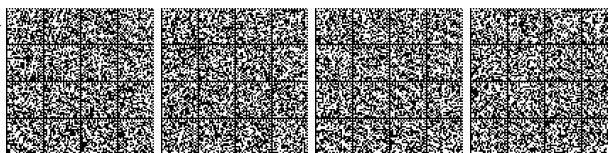
Il rimettente non dà, pertanto, una spiegazione adeguata del perché debba applicare tali norme. Non fornisce, cioè, una congrua motivazione sulla rilevanza delle questioni sollevate in merito a disposizioni, che in tanto si trova ad applicare, dubitando della loro legittimità costituzionale, in quanto cerca di ovviare alla pregressa scelta di fatto della parte reclamante di non impugnare, nel precedente giudizio di divorzio, la sentenza di cessazione della materia del contendere.

Per costante orientamento di questa Corte, ove l'ordinanza di rimessione risulti «carente [...] nella motivazione sulla rilevanza» e impedisca di procedere allo «scrutinio in ordine alla sussistenza del necessario nesso di pregiudizialità tra la questione proposta e la definizione del giudizio principale», si deve ritenere «inammissibile la questione medesima (ordinanza n. 314 del 2012)» (sentenza n. 50 del 2014).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 2, e 12-bis, comma 1, della legge 1° dicembre 1970, n. 898 (Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio) e dell'art. 5 della legge 28 dicembre 2005, n. 263 (Interventi correttivi alle modifiche in materia processuale civile introdotte con il decreto-legge



14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, nonché ulteriori modifiche al codice di procedura civile e alle relative disposizioni di attuazione, al regolamento di cui al regio decreto 17 agosto 1907, n. 642, al codice civile, alla legge 21 gennaio 1994, n. 53, e disposizioni in tema di diritto alla pensione di reversibilità del coniuge divorziato), sollevate, in riferimento agli artt. 2 e 3 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Salerno, sezione civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 novembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 28 gennaio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_220025

N. 26

Sentenza 30 novembre 2021 - 28 gennaio 2022

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Paesaggio - Parere negativo delle soprintendenze di Cagliari, Oristano e Sud Sardegna, e di Sassari e Nuoro, sugli interventi da realizzare in zone paesaggisticamente vincolate attuativi di legge regionale oggetto di separato giudizio di costituzionalità - Conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Regione autonoma Sardegna nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della cultura - Non spettanza allo Stato, e per esso alle soprintendenze indicate, dell'espressione dei pareri impugnati - Conseguente loro annullamento.

- Pareri della Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio per la Città metropolitana di Cagliari e le Province di Oristano e Sud Sardegna 8 aprile 2021, prot. 11997-P, 15 aprile 2021, prot. 13167-P, e 28 maggio 2021, prot. 19529; pareri della Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio per le Province di Sassari e Nuoro, 11 maggio 2021, prot. 6889-P, e del 19 maggio 2021, prot. 7466-P e prot. 7467-P.
- Costituzione, artt. 116, 117, secondo comma, lettera s), 127, 134 e 137.

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 per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito dei pareri della Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per la Città metropolitana di Cagliari e le Province di Oristano e Sud Sardegna 8 aprile 2021, prot. n. 11997-P, 15 aprile 2021, prot. n. 13167-P, e 28 maggio 2021, prot. n. 19529, e della Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per le Province di Sassari e Nuoro 11 maggio 2021, prot. n. 6889-P, e 19 maggio 2021, prot. n. 7466-P e prot. n. 7467-P, promosso dalla Regione autonoma Sardegna con ricorso notificato il 7-10 giugno 2021, depositato in cancelleria il 21 giugno 2021, iscritto al n. 1 del registro conflitti tra enti 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2021.

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

udita nell'udienza pubblica del 30 novembre 2021 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Benedetto Ballero e Mattia Pani per la Regione autonoma Sardegna e l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 30 novembre 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 7-10 giugno 2021 e depositato il 21 giugno 2021, la Regione autonoma Sardegna ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della cultura al fine di ottenere la sospensiva e l'annullamento - previa declaratoria di non spettanza allo Stato - dei pareri espressi dalla Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per la Città metropolitana di Cagliari e le Province di Oristano e Sud Sardegna dell'8 aprile 2021, prot. 11997-P, del 15 aprile 2021, prot. 13167-P, e del 28 maggio 2021, prot. 19529, nonché dei pareri espressi dalla Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per le Province di Sassari e Nuoro dell'11 maggio 2021, prot. 6889-P, e del 19 maggio 2021, prot. 7466-P e prot. 7467-P, e «degli ulteriori provvedimenti (circa una decina o più) non meglio identificati [...] ove e nella misura in cui siano dotati di contenuto lesivo per la Regione», per violazione degli artt. 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), degli artt. 116, 117, secondo comma, lettera *s*), 127, 134 e 136 della Costituzione e dell'art. 6 del d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna).

1.1.- In punto di fatto, la ricorrente riferisce di essere «recentemente venuta a conoscenza» della «condotta contraria alle potestà legislative attribuite dallo statuto speciale alla Sardegna», tenuta dalle Soprintendenze indicate, «evidentemente con l'avallo ed il coordinamento del Ministero della cultura», le quali avrebbero disposto «in modo sistematico» la non applicazione della legge della Regione Sardegna 18 gennaio 2021, n. 1 (Disposizioni per il riuso, la riqualificazione ed il recupero del patrimonio edilizio esistente ed in materia di governo del territorio. Misure straordinarie urgenti e modifiche alle leggi regionali n. 8 del 2015, n. 23 del 1985, n. 24 del 2016 e n. 16 del 2017), modificativa della legge della Regione Sardegna 23 aprile 2015, n. 8 (Norme per la semplificazione e il riordino di disposizioni in materia urbanistica ed edilizia e per il miglioramento del patrimonio edilizio). In particolare, la disapplicazione di questa normativa sarebbe avvenuta sul presupposto della sua impugnazione dinanzi a questa Corte ad opera del Governo, senza che l'efficacia della legge sia mai stata sospesa.

Secondo la Regione autonoma, questo comportamento delle suddette Soprintendenze sarebbe reso ancora più grave dal fatto che, mediante la disapplicazione, sarebbe stata affermata «la potestà legislativa univoca e sola dello Stato in materia di tutela paesaggistico-ambientale, pure con riferimento alla Sardegna, contestando quindi che alla stessa sia attribuita, in tale materia, la potestà legislativa esclusiva secondo quanto previsto dall'art. 6, del D.P.R. 480/1975, sebbene con il rispetto dei limiti dell'art. 3 dello Statuto Speciale».

La ricorrente esamina, quindi, i provvedimenti impugnati, tutti concernenti richieste di incremento volumetrico ai sensi della citata legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, precisando che essi hanno un contenuto sostanzialmente analogo e sottolineando come le due Soprintendenze abbiano «scientemente» avviato un «percorso di menomazione della potestà legislativa regionale», sull'assunto che le leggi urbanistiche regionali non siano suscettibili di modificare, eludere o derogare alla disciplina contenuta nel Piano paesaggistico vigente, se non a costo di violare gli artt. 135, 143, 145 e 156 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10



della legge 6 luglio 2002, n. 137). Queste disposizioni recherebbero norme fondamentali di riforma economico-sociale, interposte rispetto agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., applicabili alla Regione autonoma Sardegna in ragione dell'art. 3 del suo statuto. In virtù di quanto appena detto, secondo la ricorrente, le due Soprintendenze avrebbero «avoca[to] il potere di disapplicare direttamente [...] la legge regionale vigente» e avrebbero espresso parere negativo prescindendo del tutto dalla normativa regionale ritenuta inapplicabile.

La Regione autonoma Sardegna stigmatizza, poi, il tono utilizzato dalle Soprintendenze, che avrebbero rivolto agli uffici comunali competenti «l'ammonimento [...] di aver commesso, nell'applicare la legge regionale, un grave reato (pur non espressamente qualificato, ma ben evincibile)», e avrebbero trasmesso i primi due dei cinque pareri impugnati anche al Nucleo tutela del patrimonio culturale della Sardegna dell'Arma dei carabinieri.

Le Soprintendenze avrebbero motivato i loro provvedimenti di diniego facendo riferimento a decisioni di questa Corte che renderebbero inammissibili gli interventi di ampliamento oggetto dei pareri (sono richiamate le sentenze n. 178 del 2018 e n. 189 del 2016). Al riguardo, la ricorrente precisa che, in questi provvedimenti, sarebbero stati formulati «anche alcuni marginali rilievi di merito sull'impatto paesaggistico dell'intervento urbanistico/edilizio proposto», ma «il basilare motivo di rigetto [sarebbe] costituito dalla espressa disapplicazione delle leggi regionali», in ragione della loro illegittimità «per l'avvenuta impugnazione da parte del Governo».

La Regione autonoma Sardegna aggiunge che quelle impuginate non sarebbero «decisioni occasionali ed estemporanee», trattandosi, piuttosto di «una iniziativa strutturata e metodica, avallata dal Ministero, con il presumibile e concreto rischio che verrà certamente replicata nel tempo, per rafforzare l'invito a non presentare nuove pratiche in base alla legge regionale vigente, così bloccando non solo la concreta applicazione delle due leggi regionali, una delle quali peraltro, la legge regionale n. 8/2015, mai impugnata e da tutti sinora regolarmente applicata, ma la stessa potestà legislativa in tali materie da parte di una Regione Speciale qual è appunto la Sardegna».

1.2.- In punto di diritto, la ricorrente lamenta la violazione degli artt. 3 e 4 dello statuto reg. Sardegna, dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, degli artt. 116, 117, 127, 134 e 136 Cost. e dell'art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975.

Il contrasto con gli anzidetti parametri discenderebbe dalla mancata applicazione della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 e della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, la prima delle quali impugnata dal Governo dinanzi a questa Corte. Secondo la Regione, la disapplicazione di una legge regionale «anche in un solo caso» costituirebbe «una lesione del potere legislativo regionale» (è richiamata la sentenza n. 285 del 1990 di questa Corte).

Nel caso di specie, la competenza legislativa della Regione autonoma troverebbe fondamento negli artt. 116 e 117 Cost., nell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, negli artt. 3 e 4 dello statuto reg. Sardegna e nella norma di attuazione statutaria di cui all'art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975, con la conseguenza che la soprintendenza, quale organo dello Stato competente a rilasciare i pareri in materia di tutela del paesaggio, «deve sempre e comunque applicare la legislazione regionale vigente (pur se la ritenesse non legittima, dato che non compete alla stessa un tale giudizio finale), [...] non potendosi sostituire a codesta Ecc.ma Corte in valutazioni “anticipatorie” di giudizi di costituzionalità». Né potrebbe essere utilizzata la «formula di stile della interpretazione costituzionalmente ammissibile» al fine di anticipare una pronuncia del giudice delle leggi.

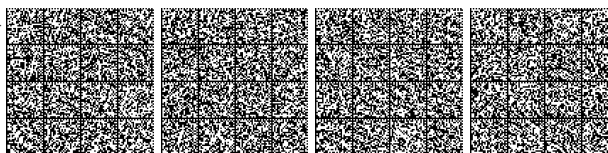
1.3.- In particolare, la ricorrente contesta le argomentazioni addotte dalle Soprintendenze della Sardegna per giustificare la disapplicazione della legge regionale, consistenti: *a*) nella necessità di una co-pianificazione paesaggistica Stato-Regione «non solo generalizzata (ed illimitata) ma addirittura ben più ampia di quella prevista per le Regioni Ordinarie»; *b*) nella totale insussistenza di una qualsivoglia potestà legislativa esclusiva della Regione autonoma Sardegna in materia di tutela del paesaggio.

Queste affermazioni si porrebbero, infatti, in contrasto con le norme costituzionali sulle potestà legislative della citata Regione.

1.3.1.- Quanto alla necessità di una co-pianificazione paesaggistica Stato-Regione, la ricorrente richiama l'art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975, secondo cui sono trasferite alla Regione autonoma Sardegna la redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesistici. La difesa regionale sottolinea, altresì, come, in base al terzo comma di tale disposizione, la ricorrente possa (e non debba) avvalersi, per la redazione dei predetti piani, della collaborazione degli organi statali preposti alla tutela delle bellezze naturali e panoramiche. In particolare, ciò sarebbe avvenuto in occasione dell'approvazione del piano paesaggistico regionale del 2006, che non sarebbe frutto di una co-pianificazione con il Ministero.

Pertanto, non sussisterebbe per la Regione autonoma Sardegna un obbligo di co-pianificazione con lo Stato, spettando piuttosto alla prima una competenza esclusiva in base all'art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975.

In subordine, qualora questa Corte ritenesse sussistente anche per la Regione autonoma Sardegna l'obbligo di co-pianificazione, la ricorrente chiede che esso sia limitato, per i profili paesaggistici, alle sole aree di cui all'art. 143, comma 1, lettere *b*), *c*) e *d*), del d.lgs. n. 42 del 2004.



1.3.2.- Quanto alla competenza legislativa della Regione autonoma Sardegna in materia di tutela paesaggistico-ambientale, la ricorrente ricorda di essere titolare, in base all'art. 3, primo comma, lettera *f*), del suo statuto, della potestà legislativa esclusiva in materia di edilizia ed urbanistica, «che deve considerarsi estesa, alla luce della previsione dell'art. 6 del DPR 480/1975, anche alla tutela del paesaggio, disponendo [...] del relativo potere di approvazione in via esclusiva dei piani paesaggistici».

La difesa regionale chiede, quindi, a questa Corte di affermare che la competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio (di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.) «non può operare in Sardegna in termini assoluti ed automatici».

Peraltro, aggiunge la ricorrente, se questa Corte negasse l'esistenza di un obbligo di co-pianificazione per la Regione autonoma Sardegna, quest'ultimo non potrebbe neppure operare come limite, ai sensi dell'art. 3, primo comma, lettera *f*), dello statuto reg. Sardegna, per l'esercizio dell'anzidetta potestà legislativa regionale.

1.4.- La ricorrente formula, inoltre, istanza di sospensione dell'efficacia degli atti impugnati, rinviando, quanto al *fumus boni iuris*, alle argomentazioni sopra sintetizzate.

Il pregiudizio grave e irreparabile e le «gravi ragioni» richieste dall'art. 40 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), sarebbero, invece, ravvisabili a causa della «estrema gravità per l'ordinamento costituzionale che un organo amministrativo si arroghi il potere di disapplicare leggi vigenti della Regione».

Ciò potrebbe portare a una «sistematica disapplicazione della legge da parte delle due Soprintendenze, creandosi incertezza anche in tutti i funzionari comunali e regionali che debbono adottare atti in materia di urbanistica e di paesaggio e che non saprebbero se e come rispettare la volontà sovrana della Regione, senza vedersi segnalati al Giudice penale, sia pur arbitrariamente, come ha fatto la Soprintendenza di Cagliari».

La ricorrente osserva, inoltre, che l'ammissibilità di molti degli interventi consentiti dalla legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 e dalla legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 sarebbe limitata sino alla data del 31 dicembre 2023.

1.5.- Per le ragioni anzidette la Regione ricorrente chiede che questa Corte dichiari che non spettava allo Stato e, per esso, alla Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per la Città metropolitana di Cagliari e le Province di Oristano e Sud Sardegna, e a quella per le Province di Sassari e Nuoro, disapplicare le leggi reg. Sardegna n. 8 del 2015 e n. 1 del 2021, e, per l'effetto, annulli i provvedimenti sopra indicati e ogni altro atto allo stato non conosciuto.

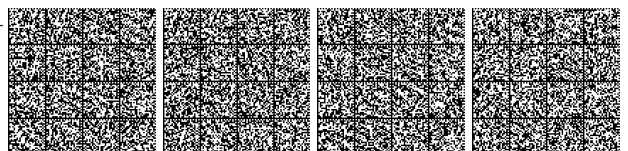
La ricorrente chiede, altresì, che sia riconosciuta la sua competenza esclusiva per l'elaborazione e l'approvazione della programmazione paesistica, potendosi (e non dovendosi) essa avvalere della collaborazione degli organi decentrati ministeriali; in subordine, che l'obbligo di co-pianificazione sia limitato, per i profili paesaggistici, alle aree di cui alle lettere *b*), *c*) e *d*) del comma 1 dell'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004; che sia riconosciuta la titolarità, in capo alla Regione autonoma Sardegna, della potestà legislativa esclusiva in materia di urbanistica ed edilizia, estesa anche ai connessi profili di tutela del paesaggio, con il rispetto dei soli limiti indicati all'art. 3 dello statuto reg. Sardegna, ivi compreso - nell'ipotesi subordinata sopra indicata - come norma fondamentale di riforma economico-sociale, l'obbligo di co-pianificazione per i profili paesaggistici nelle materie suindicate; e che, qualora sia ritenuto non sussistente l'obbligo di co-pianificazione, sia riconosciuta la sua non operatività come limite dell'attività legislativa.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio, chiedendo che il ricorso per conflitto sia dichiarato inammissibile o infondato.

2.1.- La difesa erariale ricorda in premessa che la legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri dinanzi a questa Corte con ricorso non ancora deciso (reg. ric. n. 22 del 2021).

Sempre in via preliminare, l'Avvocatura generale, dopo aver richiamato il quadro normativo statale rilevante, sottolinea come gli interventi in relazione ai quali le due Soprintendenze hanno espresso parere negativo riguardano: l'aumento di volumetria di un'unità immobiliare in area interessata da plurimi vincoli ai sensi degli artt. 142, comma 1, lettera *c*), e 143, comma 1, lettera *i*), del d.lgs. n. 42 del 2004; l'ampliamento di una struttura turistica ricettiva per la realizzazione di servizi aggiuntivi in zona sottoposta a plurimi vincoli ai sensi degli artt. 136, comma 1, lettera *d*), e 143, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 42 del 2004; l'ampliamento volumetrico e il recupero di seminterrati di un immobile inserito in zona agricola; due ampliamenti di immobile in zona agricola, in un lotto di dimensioni non specificate e individuato nel piano paesaggistico regionale come area ad assetto ambientale seminaturale.

Pertanto, osserva il resistente, le Soprintendenze avrebbero espresso parere negativo in ragione dell'impatto degli interventi urbanistici proposti sul paesaggio; infatti, l'applicazione della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, consentendo aumenti volumetrici in aree paesaggistiche, avrebbe portato «all'elusione della disciplina cogente derivante dal d.lgs. 42/2004 e dal connesso piano paesaggistico della Sardegna».



Le Soprintendenze avrebbero, quindi, preso atto che «le leggi urbanistiche regionali non possono derogare al piano paesaggistico, sospendendone l'efficacia, atteso che [...] è il piano paesaggistico e non la legge regionale l'unico strumento attraverso il quale pianificare le trasformazioni del territorio e stabilire le specifiche regole per la sua corretta destinazione d'uso».

2.2.- In punto di ammissibilità, l'Avvocatura generale ritiene che la Regione abbia impugnato i provvedimenti delle due Soprintendenze «per vizi di violazione di legge e di eccesso di potere, come è noto riservati al giudizio davanti al Giudice Amministrativo».

La ricorrente avrebbe, quindi, «travest[ito] i predetti motivi in vizi di legittimità costituzionale»; di qui l'inammissibilità del ricorso.

2.3.- Nel merito, il ricorso non sarebbe comunque fondato.

Al riguardo, il resistente afferma l'esistenza di tre livelli di competenza, individuabili: il primo, nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio e di vincoli paesaggistici (derivante dall'art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), che assicurerebbe una «tutela primaria, distinta e presupposta dalla pianificazione regionale o dalla copianificazione congiunta in materia di adozione del piano paesaggistico», costituenti il secondo livello di competenza; infine, il terzo, rinvenibile nella normativa regionale sul cosiddetto "Piano casa", di cui alla legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

Ciò premesso, la potestà legislativa esclusiva regionale in materia di urbanistica ed edilizia deve comunque essere esercitata in armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, tra i quali rientrerebbero le previsioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, dettate dallo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e cita, a tale proposito, la sentenza n. 178 del 2018 di questa Corte.

Dunque, aggiunge l'Avvocatura generale, se è vero che l'art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 480 del 1975 attribuisce alla Regione autonoma Sardegna la redazione dei piani territoriali paesaggistici, «ciò non muta la linea di confine delle competenze legislative, non intacca la competenza esclusiva in materia di paesaggio da sempre appartenente allo Stato». La tutela del paesaggio deve, quindi, restare distinta dal governo del territorio, pur avendo, queste materie, «ambiti in comune per quanto riguarda la pianificazione».

In particolare, il resistente richiama la giurisprudenza di questa Corte che avrebbe riconosciuto da tempo «la prevalenza dell'impronta unitaria della tutela del paesaggio, rimarcando [...] la separatezza tra pianificazione territoriale ed urbanistica, da un lato e tutela paesaggistica dall'altro». La competenza regionale in questione sarebbe, pertanto, «una competenza "cedevole" rispetto alle istanze unitarie di tutela del paesaggio imputate dall'art. 9 della Costituzione unitariamente alla Repubblica, e dall'art. 117 c. 2 lett. s) affidate principalmente allo Stato».

In definitiva, secondo la difesa statale, la Regione autonoma Sardegna sarebbe incorsa in un equivoco, «scambia[ndo] per disapplicazione della normativa regionale l'esito negativo dell'istruttoria condotta dalle Soprintendenze, basata esclusivamente sul giudizio di compatibilità paesaggistica degli interventi disciplinato dall'art. 146 del Codice e rimesso all'organo di tutela statale».

Gli interventi edilizi, oggetto degli impugnati pareri delle Soprintendenze, non avrebbero potuto quindi essere realizzati perché in deroga rispetto alla legislazione statale sui vincoli paesaggistici, oltre che allo stesso piano paesaggistico regionale; ciò, in ragione della prevalenza degli stessi piani paesaggistici sugli altri strumenti urbanistici e dunque anche sulla normativa recata dalla legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

Peraltro, rileva l'Avvocatura regionale, l'art. 30, comma 2, di quest'ultima prevede la cogenza, l'immediata applicazione e la prevalenza delle disposizioni della medesima legge non solo «sugli atti di pianificazione, anche settoriale, [e] sugli strumenti urbanistici generali e attuativi», ma anche «sulle altre vigenti disposizioni normative regionali», lasciando quindi intendere che sarebbero consentite soltanto deroghe alla normativa regionale e non anche a quella statale.

Per queste ragioni, la difesa statale conclude chiedendo, previo rigetto dell'istanza cautelare, che il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque respinto nel merito.

3.- Il 26 luglio 2021, l'Associazione ecologista Gruppo d'intervento giuridico onlus (GrIG) ha depositato un'opinione, in qualità di amicus curiae, chiedendo che il ricorso sia respinto nel merito. Con decreto del Presidente di questa Corte del 9 settembre 2021, l'opinione è stata ammessa nel giudizio.

4.- In prossimità della data fissata per l'udienza, la Regione autonoma Sardegna ha depositato una memoria nella quale replica ai rilievi del Presidente del Consiglio dei ministri e insiste nelle domande già formulate nel ricorso.



In particolare, la ricorrente sottolinea come il d.lgs. n. 42 del 2004, ai sensi del suo art. 8, sia applicabile alla Regione autonoma Sardegna solo in relazione a quelle disposizioni che non si pongono in contrasto con lo statuto speciale e con le sue norme di attuazione (è richiamata, sul punto, la sentenza n. 51 del 2006 di questa Corte).

4.1.- Quanto alla richiesta di un provvedimento cautelare di sospensione, la ricorrente ne ribadisce la necessità, anche al fine di consentire di «riavviare l'economia agricola e turistica dell'isola». Al riguardo, la difesa regionale dà conto di un ulteriore atto di diniego assunto dalla Soprintendenza di Cagliari in data 29 settembre 2021, dopo la proposta istruttoria positiva della Regione. Anche quest'ultimo provvedimento «disattende[rebbe] del tutto la legge regionale, che non applica, operando come se non esistesse».

Da ultimo, la ricorrente si dichiara disponibile a rinunciare alla richiesta di sospensiva, confidando in una tempestiva decisione nel merito.

4.2.- Quanto all'eccezione di inammissibilità sollevata da parte avversa, la difesa regionale ne contesta la fondatezza, sostenendo «che è incontestabile che la Regione non aveva e non ha alcun interesse ad impugnare gli atti in esame davanti ai Giudici Amministrativi». La ricorrente precisa, piuttosto, di non poter consentire che le soprintendenze «provveda[no] pregiudizialmente ad affermare la non applicabilità della legge regionale considerandola costituzionalmente illegittima, solo perché impugnata dal Governo davanti alla Corte Costituzionale».

La Regione autonoma aggiunge che, se anche fosse ravvisabile un vizio di legittimità degli atti in contestazione, ciò non precluderebbe l'ammissibilità del conflitto di attribuzione. Infatti, in presenza di un atto illegittimo lesivo di competenze regionali costituzionalmente garantite, il ricorso al giudice amministrativo è certamente proponibile dai soggetti lesi, «che verosimilmente nel caso in esame potrebbero averlo proposto», ma non dalla Regione, «dato che non si trattava e non si tratta di tutelare un proprio interesse legittimo». Quest'ultima può invece far rispettare le proprie attribuzioni costituzionali mediante ricorso per conflitto.

4.3.- Nel merito, la ricorrente ribadisce quanto già affermato nell'atto introduttivo, sottolineando come il presupposto dei provvedimenti impugnati sia costituito dall'assunto per cui le leggi urbanistiche regionali non sono suscettibili di modificare, eludere o derogare alla disciplina del piano paesaggistico vigente. Ciò, senza peraltro considerare che, anche ammettendo la necessità di una co-pianificazione tra Stato e Regione, questa deve ritenersi limitata alle sole aree di cui all'art. 143, comma 1, lettere *b)*, *c)* e *d)*, del d.lgs. n. 42 del 2004.

4.4.- Infine, la Regione autonoma Sardegna ritiene che quanto esposto a sostegno dell'accoglimento del ricorso valga a confutare anche il contenuto dell'opinione depositata dal Gruppo di intervento giuridico, in qualità di *amicus curiae*.

Considerato in diritto

1.- La Regione autonoma Sardegna ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della cultura al fine di ottenere la sospensiva e l'annullamento - previa declaratoria di non spettanza allo Stato - dei pareri espressi dalla Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per la Città metropolitana di Cagliari e le Province di Oristano e Sud Sardegna dell'8 aprile 2021, prot. 11997-P, del 15 aprile 2021, prot. 13167-P, e del 28 maggio 2021, prot. 19529, nonché dei pareri espressi dalla Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per le Province di Sassari e Nuoro dell'11 maggio 2021, prot. 6889-P, e del 19 maggio 2021, prot. 7466-P e prot. 7467-P, e «degli ulteriori provvedimenti (circa una decina o più) non meglio identificati [...] ove e nella misura in cui siano dotati di contenuto lesivo per la Regione», per violazione degli artt. 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), degli artt. 116, 117, secondo comma, lettera *s)*, 127, 134 e 136 della Costituzione e dell'art. 6 del d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna).

La ricorrente si duole della condotta tenuta dalle Soprintendenze di Cagliari, Oristano e Sud Sardegna, e di Sassari e Nuoro, le quali avrebbero disposto «in modo sistematico» la non applicazione della legge della Regione Sardegna 18 gennaio 2021, n. 1 (Disposizioni per il riuso, la riqualificazione ed il recupero del patrimonio edilizio esistente ed in materia di governo del territorio. Misure straordinarie urgenti e modifiche alle leggi regionali n. 8 del 2015, n. 23 del 1985, n. 24 del 2016 e n. 16 del 2017), modificativa della legge della Regione Sardegna 23 aprile 2015, n. 8 (Norme per la semplificazione e il riordino di disposizioni in materia urbanistica ed edilizia e per il miglioramento del patrimonio edilizio). In particolare, la disapplicazione della



legge regionale sarebbe avvenuta sul presupposto della sua impugnazione dinanzi a questa Corte ad opera del Governo, senza che l'efficacia della legge stessa sia mai stata sospesa, con conseguente violazione degli artt. 127, 134 e 136 Cost.

Secondo la ricorrente, le Soprintendenze di Cagliari, Oristano e Sud Sardegna, e di Sassari e Nuoro avrebbero, mediante la disapplicazione della normativa regionale sopra richiamata, affermato la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela paesaggistica, negando, di conseguenza, le competenze legislative della Regione autonoma Sardegna secondo quanto previsto dagli artt. 3 e 4 dello statuto reg. Sardegna e dall'art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975, in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 e agli artt. 116 e 117 Cost., con conseguente violazione di tutte queste disposizioni di rango costituzionale.

2.- Preliminarmente, deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità prospettata dal resistente, il quale ritiene che la ricorrente abbia impugnato i provvedimenti delle due Soprintendenze «per vizi di violazione di legge e di eccesso di potere, come è noto riservati al giudizio davanti al Giudice Amministrativo», e si sia limitata, con il suo ricorso, a “travestire” i predetti motivi in vizi di legittimità costituzionale.

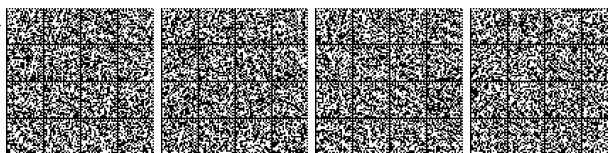
2.1.- L'eccezione non è fondata, poiché, diversamente da quanto sostiene il resistente, il conflitto promosso dalla Regione autonoma Sardegna presenta specifico tono costituzionale.

Come questa Corte ha ribadito anche di recente, ciò che rileva, per stabilire se ricorra questo requisito, è che «il ricorrente non lamenta una lesione qualsiasi, ma una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali (*ex plurimis*, sentenze n. 28 del 2018, n. 87 del 2015 e n. 52 del 2013)», e ciò «[i]n disparte la possibilità che l'atto oggetto del conflitto possa essere altresì impugnato in sede giurisdizionale» (sentenza n. 22 del 2020). Sicché «per conferire tono costituzionale a un conflitto serve essenzialmente prospettare l'esercizio effettivo di un potere, non avente base legale, “in concreto incidente sulle prerogative costituzionali della ricorrente” (fra le altre, vedi sentenze n. 260 e n. 104 del 2016)» (sentenza n. 259 del 2019; negli stessi termini, n. 255 del 2019, n. 10 del 2017, n. 260, n. 104 e n. 77 del 2016, e n. 235 del 2015; sul necessario tono costituzionale del conflitto, tra le più recenti, sentenze n. 224 e n. 57 del 2019, n. 87 del 2015 e n. 137 del 2014).

D'altra parte, questa Corte ha ritenuto atto idoneo a innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione «qualsiasi comportamento significativo, imputabile allo Stato o alla Regione, che sia dotato di efficacia e rilevanza esterna e che - anche se preparatorio o non definitivo - sia comunque diretto, in ogni caso, “ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima”» (sentenza n. 332 del 2011; nello stesso senso, sentenze n. 382 del 2006, n. 211 del 1994 e n. 771 del 1988)» (sentenza n. 22 del 2020, e negli stessi termini ordinanza n. 175 del 2020).

Nel presente giudizio, le doglianze della Regione autonoma Sardegna non hanno ad oggetto «erronee interpretazioni di legge» o l'«errata individuazione della normativa da applicare nel caso concreto» (sentenza n. 285 del 1990) da parte delle Soprintendenze di Cagliari e di Sassari, ma la dichiarata volontà di queste ultime di non dare applicazione a leggi regionali, fra le quali, in particolare, la legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, volontà che la ricorrente desume dal tenore degli stessi atti contestati, nei quali si affermerebbero l'impossibilità per la Regione autonoma di derogare con propria legge alla disciplina paesaggistica definita dallo Stato e la necessità per tutte le amministrazioni di non fare applicazione della legge regionale nelle more del giudizio di legittimità costituzionale su di essa promosso dallo Stato. E, in effetti, nei contestati pareri: si afferma che la Regione autonoma Sardegna, dovendo rispettare la competenza esclusiva statale in materia di tutela paesaggistica, «non può assumere unilateralmente statuizioni derogatorie o sottrarre a tale tutela porzioni di territorio» (pareri della Soprintendenza di Sassari dell'11 maggio 2021, prot. 6889-P, e del 19 maggio 2021, prot. 7466-P e prot. 7467-P); si sottolinea l'intervenuta impugnazione della citata legge davanti a questa Corte, e si ricorda che «quindi» l'intervento richiesto non sarebbe ammissibile (sempre gli stessi pareri della Soprintendenza di Sassari); ancora, si afferma che «la scelta operata dall'Ufficio tutela del paesaggio del comune di Villasimius di applicazione della legge urbanistica n. 1/2021 [...] conduce all'attribuzione di vantaggi» in elusione della normativa statale e del piano paesaggistico, e che su tale circostanza vi è l'obbligo di informare l'autorità giudiziaria (parere della Soprintendenza di Cagliari dell'8 aprile 2021, prot. 11997-P, ma in termini analoghi anche parere della stessa Soprintendenza del 15 aprile 2021, prot. 13167-P).

Su questi presupposti, si deve riconoscere che ciò che la ricorrente prospetta è la negazione della propria prerogativa costituzionale di ente titolare del potere di adottare leggi, che, ancorché in ipotesi illegittime, producono necessariamente i propri effetti fintanto che non vengano dichiarate tali. La Regione autonoma si duole, dunque, proprio del fatto che le anzidette amministrazioni statali, «pur avendo ritenuto riferibili alla fattispecie le citate leggi regionali,



le abbia[no] espressamente disapplicate [...] e più ancora che, in base ad una valutazione di incostituzionalità delle anzidette leggi [...], sia[no] pervenut[e] direttamente alla disapplicazione delle medesime» (sentenza n. 285 del 1990). Anche nel caso del presente conflitto, invero, l'errore contestato alle Soprintendenze «è consistito, secondo la ricorrente, nell'erroneo convincimento che [le] ha indott[e] [...] ad esercitare un potere che non [...] compete [loro]. Ed è proprio l'esercizio di tale potere di disapplicazione delle leggi che costituisce l'oggetto del presente conflitto» (ancora, sentenza n. 285 del 1990).

Ricostruite in questi termini le ragioni di censura, ne consegue che correttamente la Regione autonoma Sardegna ha promosso conflitto di attribuzione, prospettando la lesione delle sue competenze costituzionali derivante dalla denunciata disapplicazione da parte delle Soprintendenze di Cagliari, Oristano e Sud Sardegna, e di Sassari e Nuoro della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nelle more del giudizio di legittimità costituzionale proposto avverso tale legge.

3.- Nel merito, il ricorso deve essere accolto.

3.1.- Sebbene l'odierno conflitto si inserisca in un più ampio contenzioso tra lo Stato e la Regione autonoma Sardegna, relativo alla definizione del riparto di competenze legislative in materia di tutela paesaggistica, il ricorso promosso in via principale dalla ricorrente non investe tale specifico profilo.

Come già ampiamente riferito sopra trattando dell'ammissibilità del conflitto, ciò che la Regione autonoma Sardegna innanzitutto contesta con il suo ricorso è «la mancata applicazione di una legge regionale vigente». La scelta delle Soprintendenze di Cagliari, Oristano e Sud Sardegna, e di Sassari e Nuoro, chiamate a esprimere il loro parere su interventi da realizzare in zone paesaggisticamente vincolate, di non applicare la legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 (a sua volta impugnata dal Governo con il ricorso iscritto al n. 22 reg. ric. 2021), lederebbe le attribuzioni costituzionali della Regione, in violazione, tra gli altri, degli artt. 127, 134 e 136 Cost. La legge regionale citata consente la realizzazione di interventi edilizi anche in zone vincolate e, fra gli altri, interventi comportanti incrementi volumetrici.

3.2.- Ai fini della risoluzione del presente conflitto, questa Corte è dunque chiamata a decidere se la condotta posta in essere dalle Soprintendenze di Cagliari e di Sassari, concretatasi nell'espressione dei pareri negativi impugnati, sia effettivamente qualificabile in termini di disapplicazione della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 e, in caso affermativo, se le citate Soprintendenze siano legittimate, nelle more del giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Governo nei confronti della richiamata normativa regionale, a operare tale disapplicazione.

3.2.1.- Per rispondere al primo quesito si deve fare riferimento al contenuto dei provvedimenti oggetto di contestazione e, in particolare, a quanto già segnalato sopra in sede di valutazione del tono costituzionale del conflitto ai fini della sua ammissibilità. Dal complessivo contenuto dei pareri, emerge con sufficiente chiarezza l'intenzione delle Soprintendenze di non dare applicazione alla legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, della quale viene riconosciuta la vigenza, ma della quale viene contestata la legittimità e, soprattutto, sottolineata l'intervenuta impugnazione davanti a questa Corte come elemento sostanzialmente legittimante la sua mancata applicazione.

La conclusione negativa delle due Soprintendenze sulla realizzabilità dei richiesti interventi non costituisce semplicemente l'esito di una ricostruzione del quadro normativo, ma è invece espressione del consapevole intendimento di non applicare una legge regionale ritenuta illegittima, in quanto lesiva di rilevanti interessi paesaggistici, e sottoposta al vaglio di questa Corte. Lo confermano, in particolare, sia la reiterata sottolineatura, nei pareri, della pendenza di un giudizio costituzionale sulla citata legge regionale sia l'espressa censura della scelta dell'amministrazione comunale, coinvolta nel procedimento autorizzatorio *de quo*, di applicare la stessa legge regionale, censura per giunta accompagnata dalla menzione di un obbligo di informazione all'autorità giudiziaria.

Non può essere condiviso, invece, il rilievo mosso dal resistente, secondo cui le Soprintendenze si sarebbero espresse negativamente in ragione dell'impatto sul paesaggio degli interventi urbanistici proposti. Se è vero che alcuni dei provvedimenti contestati - i pareri della Soprintendenza di Cagliari, Oristano e Sud Sardegna - contengono anche considerazioni di natura sostanziale sull'impatto negativo degli interventi, proprio l'accentuazione della necessità che la legge regionale non venga applicata - e addirittura dell'illiceità del comportamento delle autorità amministrative che la applichino - conferma che è preciso intendimento dell'amministrazione negare efficacia a un atto legislativo regionale.

3.2.2.- Chiarito che si è in presenza di una voluta disapplicazione, da parte di autorità amministrative statali, di una legge regionale su cui il Governo ha promosso questione di legittimità costituzionale, ne consegue che gli atti contestati violano le norme costituzionali richiamate dalla ricorrente, e precisamente gli artt. 127, 134 e 136 Cost.

Tali disposizioni delineano - dopo le modifiche dell'art. 127 Cost. operate dalla legge cost. n. 3 del 2001 - un modello di impugnativa delle leggi regionali basato su un loro controllo successivo, tale da non escluderne l'efficacia, e quindi l'applicazione, anche laddove esse vengano contestate e fintantoché questa Corte non ne abbia dichiarato



l'illegittimità costituzionale. Solo quest'ultima declaratoria comporta la cessazione dell'efficacia (art. 136 Cost.) della norma impugnata, che di conseguenza non potrà avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione (art. 30, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»).

In questo quadro si inserisce la previsione dell'art. 35 della legge n. 87 del 1953, che, richiamando l'art. 40 della stessa legge, prevede la possibilità di sospendere l'efficacia della legge impugnata, qualora vi sia «il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini». In assenza di sospensione, la legge impugnata continua ad avere efficacia e deve essere applicata.

3.3.- Per le ragioni anzidette, il ricorso deve essere accolto in riferimento ai parametri sopra indicati, in quanto non spettava alle Soprintendenze di Cagliari, Oristano e Sud Sardegna, e di Sassari e Nuoro disapplicare la normativa regionale nelle more del giudizio di legittimità costituzionale pendente dinanzi a questa Corte, quale che possa esserne l'esito.

Conseguentemente devono essere annullati i provvedimenti impugnati.

4.- L'accoglimento del ricorso in relazione ai parametri costituzionali indicati comporta l'assorbimento delle censure promosse con riferimento agli artt. 3 e 4 della legge cost. n. 3 del 1948, all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, agli artt. 116 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. e all'art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975.

Resta parimenti assorbita l'istanza di sospensione degli atti impugnati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara che non spettava allo Stato e, per esso, alla Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per la Città metropolitana di Cagliari e le Province di Oristano e Sud Sardegna esprimere i pareri dell'8 aprile 2021, prot. 11997-P, del 15 aprile 2021, prot. 13167-P, e del 28 maggio 2021, prot. 19529, e annulla, per l'effetto, i suddetti pareri;

2) dichiara che non spettava allo Stato e, per esso, alla Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per le Province di Sassari e Nuoro esprimere i pareri dell'11 maggio 2021, prot. 6889-P, e del 19 maggio 2021, prot. 7466-P e prot. 7467-P, e annulla, per l'effetto, i suddetti pareri.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 novembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

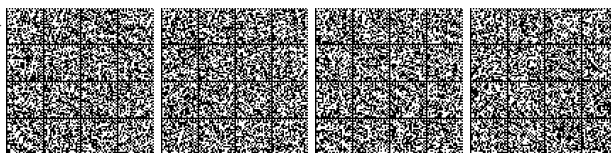
Daria de PRETIS, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 28 gennaio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 27

Sentenza 1° dicembre 2021 - 28 gennaio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Trattamento economico - Fissazione di un limite massimo annuo onnicomprensivo (c.d. tetto retributivo), pari alla retribuzione lorda del primo presidente della Corte di cassazione - Inclusione, in tale limite, delle somme comunque erogate, anche nel caso di più incarichi (nel caso di specie: giudice tributario) - Denunciata violazione dei principi lavorista, di uguaglianza e di ragionevolezza, di capacità contributiva e di buon andamento della pubblica amministrazione, e di quello, anche sovranazionale, di proporzionalità della retribuzione, nonché dei doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale e della riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23-ter, comma 1; legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 471, 473 e 474; decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 13.
- Costituzione, artt. 1, 2, 3, 10, 23, 36, 53 e 97; Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, art. 23, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 23-ter, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, dell'art. 1, commi 471, 473 e 474, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», e dell'art. 13 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, promosso dal Consiglio di Stato, sezione quinta, nel procedimento d'appello vertente tra S. S. e la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Consiglio di Stato nonché il Segretariato generale della giustizia amministrativa, con ordinanza del 5 maggio 2021, iscritta al n. 119 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2021.

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

udito nell'udienza pubblica del 1° dicembre 2021 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;

uditi gli avvocati Daniele Granara e Federico Tedeschini per S. S. e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 1° dicembre 2021.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 5 maggio 2021, iscritta al n. 119 del registro ordinanze 2021, il Consiglio di Stato, sezione quinta, ha sollevato, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 10, 23, 36, 53 e 97 della Costituzione, in relazione - per l'art. 10 - all'art. 23, secondo comma, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23-ter, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, dell'art. 1, commi 471, 473 e 474, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», e dell'art. 13 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89.

1.1.- Il giudice rimettente espone che, con ricorso proposto davanti al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, S. S., magistrato amministrativo, ha impugnato il provvedimento del Segretariato generale della Giustizia amministrativa, con il quale veniva disposto - a decorrere dalla mensilità di gennaio 2020 e sino a quella di dicembre del medesimo anno - il recupero, nel rispetto del limite massimo retributivo vigente, dei maggiori compensi percepiti, pari ad euro 31.481,26, per le funzioni esercitate quale giudice tributario nel triennio 2015-2018.

Il ricorrente ha, pertanto, richiesto l'accertamento del diritto a percepire il trattamento economico spettante, senza le decurtazioni previste, e il conseguente annullamento - per violazione di legge ed eccesso di potere e, in subordine, per la paventata illegittimità costituzionale delle sottese disposizioni di legge - del provvedimento impugnato, con la condanna dell'amministrazione alla restituzione delle somme a suo dire illegittimamente trattenute, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria.

Con sentenza 18 giugno 2020, n. 6668, il TAR ha respinto il ricorso e, avverso tale decisione, il ricorrente ha interposto appello davanti all'odierno rimettente.

1.2.- Il giudice *a quo* investito del gravame muove dalla premessa che - a prescindere dalle diverse letture dell'inciso «nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo» di cui all'art. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011, al fine di individuare, in termini soggettivi, coloro cui si applica il “tetto retributivo” o piuttosto, in termini oggettivi, quali tra gli emolumenti corrisposti da una pubblica amministrazione concorrano a formare il “tetto” - «la formulazione onnicomprensiva della norma non consenta, almeno *ictu oculi*, di escludere dal relativo computo i compensi corrisposti ai membri delle Commissioni tributarie», pur non aparendo gli stessi qualificabili alla stregua di emolumenti derivanti da «rapporti di lavoro subordinato o autonomo», perché afferenti a funzioni la cui investitura è a titolo onorario.

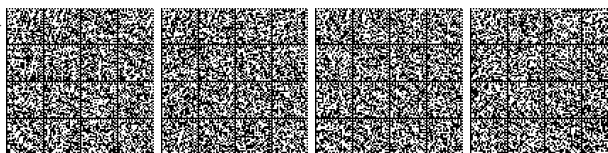
1.3.- In punto di rilevanza, il Consiglio di Stato osserva che la preclusa corresponsione degli emolumenti superiori al “tetto” discende, in modo pressoché automatico, dall'applicazione delle censurate disposizioni di legge.

1.4.- Sul piano sistematico il Consiglio di Stato deduce che la disciplina del limite massimo alle retribuzioni pubbliche si iscrive in un contesto generale di risorse finanziarie pubbliche limitate, messo in relazione all'obiettivo politico-economico del contenimento della spesa pubblica.

Queste andrebbero ripartite in modo congruo, il che avverrebbe sganciandole del tutto, raggiunto un certo livello, dall'effettività del sinallagma contrattuale lavorativo del pubblico (ma non del privato) dipendente: dunque, gravando *ex lege* di gratuità, e al di fuori di quanto responsabilmente accettato e previsto dal lavoratore all'atto di costituzione del rapporto lavorativo, le prestazioni del lavoratore pubblico che abbia, nell'ambito dell'attività lavorativa pubblica - qualunque sia la quantità o qualità -, raggiunto complessivamente l'imprevisto “tetto” lordo, e sempre che non rientri tra le poche eccezioni nominatamente stabilite dalla legge.

Richiamando la sentenza di questa Corte n. 124 del 2017, il giudice rimettente specifica che si ricade in un regime restrittivo particolare, che concerne i soli lavoratori pubblici e che, pur a parità di condizioni, li distingue economicamente dai lavoratori privati: per i quali non si impone altrettanto sacrificio remunerativo da “taglio lineare”, per il fatto soggettivo che i loro rapporti di lavoro principali sono estranei alla spesa pubblica; e dunque evidenzia la difficile sostenibilità, a lungo termine, di un siffatto, comunque oggettivamente discriminatorio tra pari lavoratori, “taglio lineare”.

1.5.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il giudice rimettente rileva che la riferita disparità di trattamento assumerebbe, nella specie, tratti nuovi e affatto particolari rispetto a quanto vagliato in passato, non dovendosi solo comparare genericamente diverse o simili prestazioni lavorative, e dunque svolgere una comparazione per categorie soggettive generali, ma dovendosi, invece, comparare specificamente, in concreto, la medesima, oggettiva, prestazione lavorativa, ossia quella di giudice tributario: la quale, malgrado siffatta identità oggettiva della prestazione, è diversamente remunerata dallo Stato secondo un criterio discrezionale meramente soggettivo; cioè in base alla circostanza che sia prestata da un lavoratore privato ovvero da un



lavoratore pubblico, che abbia una retribuzione principale pari o prossima al “tetto” indicato, il quale perciò, a differenza dell’altro, che pur svolge la medesima prestazione, di nulla, in pratica, verrebbe ad essere retribuito per quanto supera il “tetto”.

Si tratterebbe, conseguentemente, di un’evidente disparità di trattamento non di situazioni simili, ma della medesima situazione; e questo varrebbe per tutti i giudici tributari che siano pubblici dipendenti, purché toccati dal “tetto”, rispetto a tutti i giudici tributari che non siano pubblici dipendenti, anche se altrimenti sarebbero stati toccati dal “tetto” medesimo.

Questa conclusione non sarebbe “giustificata” da altro se non che il rapporto di lavoro “principale” è, da un lato, di lavoro privato, dall’altro, di lavoro pubblico.

Ma nulla muterebbe con riferimento alle energie e risorse personali e ai tempi messi a disposizione ed utilizzati dai due lavoratori nello svolgere quel pur medesimo lavoro.

1.5.1.- Inoltre, ad avviso del giudice rimettente, ancor meno una tale discriminazione troverebbe giustificazione con riguardo ai doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale di cui all’art. 2 Cost., posti a carico di tutti in relazione alle loro capacità - anche economiche ai sensi dell’art. 53 Cost. -, ma di cui nella fattispecie evidentemente si farebbe carico il solo dipendente pubblico, mentre il lavoratore privato ne sarebbe espressamente affrancato, anche se, quale cittadino, alla fine ne beneficia, quale che sia il suo livello di reddito.

La discriminazione e la disparità si aggraverebbero alla luce del fatto che nessun riguardo le norme sospettate di illegittimità costituzionale porrebbero alla complessiva capacità reddituale da lavoro dei soggetti così diversamente trattati.

1.5.2.- Il Consiglio di Stato ritiene, altresì, che l’applicazione delle norme denunciate interferirebbe non con una prestazione lavorativa secondaria a remunerazione “fissa”, ma con una prestazione la cui remunerazione è dalla legge prevista come variabile, in relazione alla quantità e al livello del lavoro effettuato, ai sensi dell’art. 13 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545 (Ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria ed organizzazione degli uffici di collaborazione in attuazione della delega al Governo contenuta nell’art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413).

L’incidenza del quadro normativo denunciato sul riconoscimento degli emolumenti per l’attività espletata di giudice tributario determinerebbe in sé una tendenziale, progressiva imposizione della gratuità della prestazione lavorativa effettuata in capo a chi è prossimo, o addirittura ha già raggiunto, il “tetto” retributivo suddetto.

Questa situazione genererebbe un’ulteriore disparità di trattamento, interna alla categoria dei dipendenti pubblici che svolgono un siffatto servizio ulteriore: a seconda che siano o non siano prossimi al (o abbiano raggiunto il) “tetto”.

Dalle indicate comparazioni risulterebbe, pertanto, una gratuità tendenziale, paradossalmente tanto maggiore quanto maggiore sia l’impegno lavorativo, complessivo e settoriale, realmente esplicato dal lavoratore a beneficio dell’amministrazione pubblica.

1.5.3.- In base a queste premesse, le norme censurate sarebbero lesive sia del principio di ragionevolezza, sia del principio di eguaglianza. Il rimettente lamenta anche il vulnus al principio generale della giusta e - a parità di condizioni - pari retribuzione del lavoro di cui all’art. 36 Cost.

Argomenta, sul punto, il Consiglio di Stato che si tratterebbe di principi oggi immanenti a ogni ordinamento civile, tanto da concretizzare - già sul piano internazionale - un riconosciuto diritto fondamentale dell’uomo.

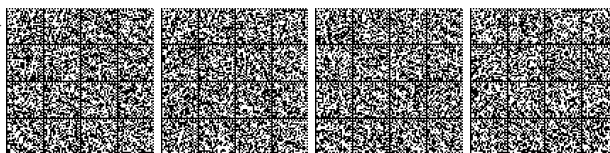
Infatti, il «diritto ad eguale retribuzione per eguale lavoro» sarebbe espressamente considerato un diritto dell’uomo dall’art. 23, secondo comma, della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo.

Si ricadrebbe perciò nella violazione non solo dell’art. 36 Cost., ma anche - e prima - del diritto dell’uomo a tale parità di retribuzione, riconosciuto al massimo livello internazionale: del che occorrerebbe tener conto alla luce dell’art. 10, primo comma, Cost., anche in combinato disposto con l’art. 2 Cost.

1.5.4.- Inoltre, una tale discriminatoria privazione della proporzionata retribuzione del lavoro andrebbe ponderata anche nel tempo, essendo ormai passati cinque anni dall’avvio del “taglio”.

Secondo il giudice *a quo*, la distinzione, specie se considerata in un così lungo lasso temporale, parrebbe superare il parametro di sostenibilità dell’eccezione e appalesarsi per quello che è, ossia un’effettiva discriminazione: il che sembrerebbe oltrepassare la soglia stabilita dalla sentenza n. 124 del 2017, che - riferendosi alla congiuntura economica - ha richiamato una «tutela sistemica, non frazionata, dei valori costituzionali», tale per cui «[i]l principio di proporzionalità della retribuzione alla quantità e alla qualità del lavoro svolto deve essere valutato [...] in un contesto peculiare».

Il riferimento al «contesto particolare» indurrebbe a prospettare che il lungo tempo ormai trascorso sarebbe un indice del superamento di un tale limite.



In forza di queste considerazioni, le norme denunciate violerebbero anche l'art. 36, primo comma, Cost., parametro che applica al lavoro il principio di proporzionalità, di generale imperatività e riferibile a tutti i rapporti di lavoro subordinato.

Il principio prescinderebbe dalle preesistenti condizioni economiche soggettive del lavoratore e sarebbe ancorato all'oggettivo valore economico proprio del singolo lavoro prestato - nella specie, nel quantum stabilito dalle norme di legge sulla proporzionale remunerazione dei giudici tributari, quale che sia il loro rapporto di lavoro "principale", pubblico o privato, dipendente o autonomo.

Sarebbe, dunque, collegato al mero fatto dell'effettiva prestazione personale mediante l'utilizzazione delle energie lavorative; e non soffrirebbe limitazioni o restrizioni - e soprattutto discriminazioni - per la circostanza dell'afferire a un secondo, volontario, lavoro, qual è il lavoro di giudice tributario.

1.5.5.- Ad avviso del giudice *a quo*, non rispetterebbe la comune logica assumere che la percezione del "tetto massimo" varrebbe ad assicurare l'adeguata retribuzione di tutte le attività lavorative effettivamente svolte, per quanto considerate e confuse in un coacervo contabile.

Ove si aderisse a questa impostazione, non si darebbe rilievo alcuno al pur esistente dispendio aggiuntivo di energie per il lavoro ulteriore svolto: e si assumerebbe - con una poco ragionevole *fictionis iuris* - che l'attività di giudice tributario non direttamente retribuita verrebbe, di fatto, a non comportare questo dispendio di energie e a non generare il diritto alla retribuzione.

Anche da quest'angolazione il Consiglio di Stato trae un'ulteriore ragione di contrasto con l'art. 3 Cost., in punto di disparità di trattamento e di violazione del canone generale di ragionevolezza.

Aspetto decisivo della sospettata illegittimità costituzionale sarebbe, pertanto, la circostanza che - lungi dal prevedere un limite massimo di retribuzione per l'attività lavorativa svolta nell'interesse dell'amministrazione, qual è l'intento dichiarato del legislatore - l'applicazione dell'istituto del "tetto retributivo" anche ai compensi dei giudici tributari, che ordinariamente svolgono attività lavorativa subordinata presso una pubblica amministrazione, in realtà finirebbe per tradursi nell'imposizione unilaterale, da parte dell'amministrazione beneficiaria dei relativi servizi, della progressiva gratuità delle relative prestazioni, man mano che la qualità e quantità delle stesse vada aumentando.

Siffatto approdo, oltre a contrastare, nella sua absolutezza, con il già richiamato principio di cui all'art. 36 Cost., contraddirebbe, altresì, il principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost., valutato tenendo conto dei suoi effetti sul buon andamento della pubblica amministrazione complessivamente intesa, non già di singole sue componenti, isolatamente considerate.

Nella specie, la certezza della decurtazione automatica, in tutto o in parte, del trattamento economico riferito all'attività svolta quale giudice tributario non potrebbe che recare effetti disincentivanti: dunque, dissuadere, in prospettiva, proprio i funzionari pubblici di maggiore esperienza e competenza nel settore giurisdizionale.

Ne deriverebbe, infatti, come naturale conseguenza, il fatale progressivo ritiro dalla giustizia tributaria delle più alte professionalità e l'abbassamento generale della qualità e dei tempi di quella risposta di giustizia.

1.5.6.- In questi termini, prosegue il giudice rimettente, l'aver fatto il legislatore ricorso ad un parametro meramente quantitativo con cui modulare il corrispettivo economico del servizio prestato tra le diverse categorie di soggetti chiamati a svolgere le funzioni di giudice tributario significherebbe, nella sostanza, essersi avvalsi di un parametro che non tiene conto della rilevanza delle professionalità acquisite.

Sarebbe così leso il principio di responsabilità personale e lo stesso «principio lavorista» che l'art. 1 Cost. pone a fondamento della Repubblica.

Negare la «giusta mercede» varrebbe, dunque, a negare il valore stesso del merito acquisito dall'individuo mediante l'operosità attivamente riversata nel lavoro.

1.5.7.- Le circostanze evidenziate inducono, infine, il giudice *a quo* a dubitare della compatibilità del regime economico e retributivo dei giudici tributari con il principio della pari capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost.

Sarebbe invero difficile non cogliere in una tale sottrazione della «giusta mercede» un prelievo di natura tributaria o comunque a questo assimilabile, attesa la pari natura pecuniaria e la pari affluenza del prelievo al bilancio pubblico, quindi alle entrate (o mancate spese) e così alla fiscalità generale.

A questo riguardo, secondo il giudice rimettente, si dovrebbe comunque riconoscere che l'eventuale «temporaneità dell'imposizione non costituisce un argomento sufficiente a fornire giustificazione a un'imposta, che potrebbe comunque risultare disarticolata dai principi costituzionali», di talché, a maggior ragione, si dovrebbe considerare che la definitività del prelievo fiscale ne rimarcherebbe l'illegittimità costituzionale, ove disancorata dai predetti principi ex artt. 3, 23 e 53 Cost. (è citata la sentenza di questa Corte n. 288 del 2019).



In aggiunta, la forma occulta di siffatto prelievo contraddirebbe il principio per cui «[n]essuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge», di cui all'art. 23 Cost.

2.- Con memoria depositata il 17 settembre 2021 si è costituito in giudizio S. S., che ha chiesto di verificare la non applicabilità del divieto di cumulo stabilito dalle norme censurate al caso di specie o, in subordine, di accogliere la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Consiglio di Stato.

A tal proposito, la parte contesta la legittimità della decurtazione, che lo ha interessato in ragione del principio di onnicomprensività della retribuzione del trattamento economico dei pubblici dipendenti e del sistema rafforzativo e complementare di tale principio, introdotto dalle disposizioni censurate dall'ordinanza di rimessione e riassunto nella fissazione di un limite massimo retributivo, valevole non soltanto per i pubblici dipendenti, ma per chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni.

Ad avviso della parte, in base al dato testuale delle disposizioni censurate, l'applicazione del "tetto" massimo non si potrebbe estendere al diverso caso di un rapporto di servizio onorario, quale quello di giudice tributario.

La circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica 3 agosto 2012, n. 8, sui limiti retributivi, confermerebbe tale lettura.

Rileva, ancora, il ricorrente nel giudizio principale che, nel caso in esame, il cumulo contestato riguarda lo stipendio di magistrato in servizio e altra retribuzione per un incarico che non rientra tra quelli di lavoro autonomo o dipendente oggetto del divieto, che oltretutto potrebbe beneficiare della deroga di cui all'ultima parte del comma 489 della legge n. 147 del 2013, secondo cui sono fatti salvi i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza, prevista negli stessi.

La parte, in ultimo, evidenzia che la stessa sentenza di questa Corte n. 124 del 2017 avrebbe ritenuto non implausibile la tesi interpretativa del giudice rimettente, che aveva individuato l'ambito dei rapporti esclusi dal regime di cumulo facendo leva esclusivamente sulla loro natura temporanea.

3.- Con atto depositato il 21 settembre 2021 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto di dichiarare manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate.

La difesa statale sostiene, anzitutto, che la normativa censurata si inquadrirebbe nell'ambito delle misure di contenimento dei trattamenti economici nel settore pubblico, già avviate con l'art. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011 e applicabili in via generale a tutto il settore pubblico.

Questa misura costituirebbe esercizio ragionevole della discrezionalità legislativa, come già affermato dalla sentenza n. 124 del 2017.

Una volta ammesso che al legislatore è consentito introdurre un "tetto" massimo agli emolumenti che un soggetto può ricevere dalla pubblica amministrazione, sarebbe precluso ipotizzare qualsiasi disparità di trattamento tra giudici tributari di provenienza pubblica e quelli provenienti dal settore privato.

Essendo la *ratio* delle disposizioni censurate quella di contenimento e complessiva razionalizzazione della spesa pubblica, in una prospettiva di garanzia degli altri interessi generali coinvolti, in presenza di risorse limitate, ne conseguirebbe che la disciplina non può logicamente riguardare gli oneri che sono a carico dei privati.

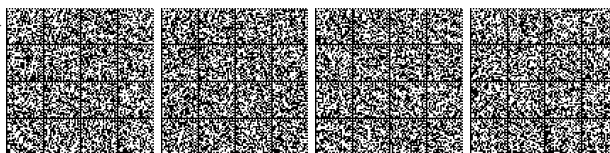
Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, le riferite considerazioni lasciano emergere la non fondatezza delle questioni anche in riferimento alla dedotta violazione degli artt. 2 e 10, primo comma, Cost.

La difesa erariale puntualizza, poi, che le norme censurate non disciplinano specificamente i compensi dei giudici tributari, mentre i suoi possibili effetti indiretti sul buon andamento della pubblica amministrazione sono stati già dichiarati compatibili da questa Corte, con la sentenza n. 124 del 2017, in relazione all'analoga vicenda dei consiglieri del Consiglio di Stato e della Corte dei conti di nomina governativa.

Con riferimento al parametro di cui all'art. 53 Cost., l'Avvocatura generale dello Stato riferisce che le norme che fissano il "tetto" non introducono un prelievo tributario eccessivo, selettivo ovvero comunque non connesso ad un'effettiva capacità contributiva, ma più semplicemente si limitano ad imporre un limite massimo ai compensi a carico della pubblica amministrazione.

Con l'effetto che vi sarebbe una finalità (e una natura) non tributaria, ma esclusivamente "retributiva" della norma, giustificata da oggettive esigenze finanziarie dello Stato ed estesa a tutti coloro che percepiscono somme dalla pubblica amministrazione.

Dall'assenza di natura tributaria deriverebbe anche la non fondatezza della questione sotto il profilo dell'art. 23 Cost.



Infine, secondo la difesa dello Stato, non assumerebbe rilievo la circostanza che il “tetto” sia in vigore già da alcuni anni, poiché la sentenza n. 124 del 2017 avrebbe già chiarito che, nell’esercizio della sua discrezionalità, il legislatore ben potrebbe, secondo un ragionevole contemperamento dei contrapposti interessi, modificare nel tempo il parametro prescelto, in modo da garantirne la perdurante adeguatezza alla luce del complessivo andamento della spesa pubblica e dell’economia.

4.- All’udienza pubblica la parte e il Presidente del Consiglio dei ministri hanno chiesto l’accoglimento delle conclusioni rispettivamente formulate nella memoria di costituzione e nell’atto di intervento.

Considerato in diritto

1.- Il Consiglio di Stato, sezione quinta, dubita, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 10, 23, 36, 53 e 97 della Costituzione, in relazione - per l’art. 10 - all’art. 23, secondo comma, della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo, adottata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, della legittimità costituzionale dell’art. 23-ter, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, dell’art. 1, commi 471, 473 e 474, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», e dell’art. 13 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, nella parte in cui prevedono un limite massimo delle retribuzioni e degli emolumenti per i lavoratori pubblici.

Il combinato disposto delle norme evocate definisce il trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva, a carico delle finanze pubbliche, retribuzioni o emolumenti comunque denominati nell’ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali, ivi incluso il personale in regime di diritto pubblico (cosiddetto personale non contrattualizzato), stabilendo come parametro massimo di riferimento il trattamento economico spettante al primo presidente della Corte di cassazione, pari all’attualità ad euro 240.000,00 annui al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente.

A tale scopo devono essere computate in modo cumulativo le somme comunque erogate all’interessato a carico del medesimo o di più organismi, anche nel caso di pluralità di incarichi conferiti da uno stesso organismo nel corso dell’anno.

Le risorse rivenienti dall’applicazione di dette misure di contenimento della spesa pubblica sono annualmente versate al Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato.

1.1.- Ai fini della completa ricostruzione del quadro normativo, occorre rilevare che, nelle more del presente giudizio, il parametro cui ragguagliare la soglia del trattamento economico complessivo è parzialmente mutato, con decorrenza dall’anno 2022. Infatti, l’art. 1, comma 68, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 31 dicembre 2021, n. 310, ed entrata in vigore il 1° gennaio 2022, testualmente stabilisce: «A decorrere dall’anno 2022, per il personale di cui all’articolo 1, comma 471, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, il limite retributivo di cui all’articolo 13, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, è rideterminato sulla base della percentuale stabilita ai sensi dell’articolo 24, comma 2, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, in relazione agli incrementi medi conseguiti nell’anno precedente dalle categorie di pubblici dipendenti contrattualizzati, come calcolati dall’ISTAT ai sensi del comma 1 del medesimo articolo 24».

Il richiamato art. 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), ai commi 1 e 2, testualmente prevede: «1. A decorrere dal 1 gennaio 1998 gli stipendi, l’indennità integrativa speciale e gli assegni fissi e continuativi dei docenti e dei ricercatori universitari, del personale dirigente della Polizia di Stato e gradi di qualifiche corrispondenti, dei Corpi di polizia civili e militari, dei colonnelli e generali delle Forze armate, del personale dirigente della carriera prefettizia, nonché del personale della carriera diplomatica, sono adeguati di diritto annualmente in ragione degli incrementi medi, calcolati dall’ISTAT, conseguiti nell’anno precedente dalle categorie di pubblici dipendenti contrattualizzati sulle voci retributive, ivi compresa l’indennità integrativa speciale, utilizzate dal medesimo Istituto per l’elaborazione degli indici delle retribuzioni contrattuali. [...] 2. La percentuale dell’adeguamento annuale prevista dal comma 1 è determinata entro il 30 aprile di ciascun anno con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri per la funzione pubblica e del tesoro, del bilancio e della



programmazione economica. A tal fine, entro il mese di marzo, l'ISTAT comunica la variazione percentuale di cui al comma 1. Qualora i dati necessari non siano disponibili entro i termini previsti, l'adeguamento è effettuato nella stessa misura percentuale dell'anno precedente, salvo successivo conguaglio».

1.2.- La portata dello *ius superveniens* richiamato non determina la necessità di disporre la restituzione degli atti al giudice *a quo* affinché sia rinnovato l'esame della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, la quale persiste in quanto la nuova disposizione non esclude l'applicazione, medio tempore, della normativa censurata (*ex plurimis*, sentenze n. 213 del 2021 e n. 257 del 2017).

2.- Secondo il rimettente, le norme censurate, nella parte in cui stabiliscono il limite massimo del trattamento economico-retributivo spettante al personale pubblico, vigente anche con riferimento allo svolgimento delle funzioni di giudice tributario, violerebbero l'art. 3 Cost., in ragione dell'ingiustificata disparità di trattamento che si determinerebbe tra giudici tributari che siano pubblici dipendenti, interessati dal "tetto" retributivo, e giudici tributari che non lo siano.

Le censure si appuntano anche sull'ingiustificata e ulteriore disparità di trattamento - interna alla categoria dei dipendenti pubblici che svolgano altresì il servizio di giudici tributari - tra dipendenti pubblici che siano prossimi al (o abbiano raggiunto il) "tetto" retributivo e dipendenti pubblici che non rientrino in tale limite, con una tendenziale gratuità paradossalmente tanto maggiore quanto maggiore sia l'impegno lavorativo, complessivo e settoriale, realmente profuso dal lavoratore a beneficio dell'amministrazione pubblica.

Il plesso normativo censurato recherebbe *vulnus*, altresì, agli artt. 2 e 53 Cost., per effetto dell'indebita discriminazione che si creerebbe tra lavoro pubblico e lavoro privato, con conseguente violazione dei doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale e senza tenere adeguatamente conto della complessiva capacità reddituale da lavoro di soggetti così diversamente trattati.

Una disciplina così congegnata lederebbe ancora gli artt. 3 e 36 Cost., in quanto la riferita sostanziale gratuità delle mansioni di giudice tributario, allorché la remunerazione spettante per il rapporto di pubblico impiego raggiunga la soglia massima consentita, sarebbe intrinsecamente irragionevole e comunque antitetica rispetto al principio generale della giusta e - a identità di condizioni - pari retribuzione del lavoro.

La normativa così delineata violerebbe pure l'art. 97 Cost., per il pregiudizio arrecato al principio di buon andamento della pubblica amministrazione, in quanto la certezza della decurtazione automatica, in tutto o in parte, del trattamento economico riferito all'attività svolta quale giudice tributario implicherebbe effetti disincentivanti, ossia dissuaderebbe dallo svolgimento di detta funzione giudiziaria, in prospettiva, proprio i funzionari pubblici di maggiore esperienza e competenza nel settore giurisdizionale.

Il giudice rimettente denuncia, quindi, la violazione dell'art. 10, primo comma, Cost., in relazione all'art. 23, secondo comma, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, poiché il mancato riconoscimento di una retribuzione corrispondente alla qualità e quantità del lavoro prestato comporterebbe l'incisione del diritto ad eguale retribuzione per eguale lavoro, espressamente considerato un diritto dell'uomo sul piano internazionale.

Un meccanismo di tal fatta si risolverebbe poi in una lesione dell'art. 1 Cost., poiché il ricorso ad un parametro meramente quantitativo con il quale modulare il corrispettivo economico del servizio prestato tra le diverse categorie di soggetti chiamati a svolgere le funzioni di giudice tributario sacrificerebbe la rilevanza delle professionalità acquisite, così ledendo il principio del lavoro posto a fondamento della Repubblica, per la negazione del valore stesso del merito acquisito dall'individuo mediante l'operosità attivamente riversata nel lavoro.

Sarebbe violato, altresì, l'art. 53 Cost., poiché la sottrazione della "giusta mercede" integrerebbe un prelievo di natura tributaria - o comunque ad esso assimilabile - eccessivo, selettivo o comunque non connesso ad un'effettiva capacità contributiva.

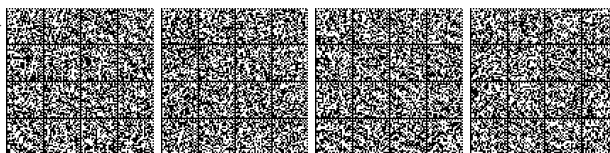
E conseguentemente sarebbe inciso l'art. 23 Cost., in quanto la definitività del prelievo fiscale così operato, per di più in forma occulta, contraddirebbe il principio per cui nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge.

Per l'effetto, il giudice *a quo* sollecita la caducazione del limite al cumulo tra retribuzioni a carico delle finanze pubbliche previsto dalle disposizioni denunciate (sentenze n. 124 e n. 16 del 2017).

3.- In via preliminare, le questioni di legittimità costituzionale sollevate non incorrono nei profili di inammissibilità segnalati dal ricorrente nel procedimento *a quo*, costituitosi nel presente giudizio.

3.1.- Quest'ultimo eccepisce, in primis, che la previsione del "tetto" non si estenderebbe ai compensi ricevuti nell'espletamento del servizio di giudice tributario, prestato a titolo onorario e come tale non rientrante nei rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali, cui si riferiscono le disposizioni censurate.

L'assunto non può essere condiviso.



L'esclusione dal perimetro applicativo della disciplina sul trattamento economico onnicomprensivo dei servizi prestati a titolo onorario attiene al profilo della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale: se operasse il regime restrittivo invocato dalla parte, infatti, non verrebbe in rilievo la disciplina sul cumulo delle retribuzioni o emolumenti e la questione di legittimità costituzionale sarebbe irrilevante.

Trattandosi di detto requisito preliminare, questa Corte non è chiamata a sindacare la fondatezza delle diverse interpretazioni delle disposizioni censurate che si contendono il campo, ma è tenuta solo a vagliare la plausibilità della premessa ermeneutica da cui muove l'ordinanza di rimessione per avvalorare la pertinenza al caso esaminato del dubbio di legittimità costituzionale espresso (*ex plurimis*, sentenze n. 207, n. 183, n. 181, n. 59, n. 32, n. 22 e n. 15 del 2021).

Sul punto, il giudice rimettente osserva che la formulazione onnicomprensiva della norma non consentirebbe, almeno *ictu oculi*, di escludere dal relativo computo i compensi corrisposti ai membri delle Commissioni tributarie, pur non apparendo gli stessi qualificabili alla stregua di emolumenti derivanti da «rapporti di lavoro subordinato o autonomo», perché afferenti a funzioni ad investitura onoraria.

Questa conclusione prescinderebbe dalle diverse letture dell'inciso «nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo» di cui all'art. 23-*ter* del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, al fine di individuare, in termini soggettivi, coloro cui si applica il “tetto retributivo” o piuttosto, in termini oggettivi, quali tra gli emolumenti corrisposti da una pubblica amministrazione concorrano a formare il “tetto”.

Il percorso ricostruttivo compiuto dal giudice *a quo* è plausibile.

3.1.1.- Anzitutto, è ampiamente condiviso che le funzioni esercitate dai giudici tributari sono di natura onoraria, poiché il servizio da essi prestato non ricade nell'ambito di un'attività professionale svolta in via esclusiva.

Questa Corte ha affermato che i compensi dei componenti delle commissioni tributarie non sono assimilabili alla vera e propria retribuzione, ma consistono in semplici emolumenti, la cui disciplina esula dalla previsione dell'art. 108 Cost., e la loro misura è inidonea ad incidere sull'indipendenza del giudice (ordinanza n. 272 del 1999).

Nella pronuncia innanzi richiamata questa Corte ha, quindi, precisato che le posizioni dei magistrati che svolgono professionalmente e in via esclusiva funzioni giurisdizionali e quelle dei componenti delle commissioni tributarie, che esercitano funzioni onorarie, non sono fra loro raffrontabili ai fini della valutazione del rispetto del principio di eguaglianza.

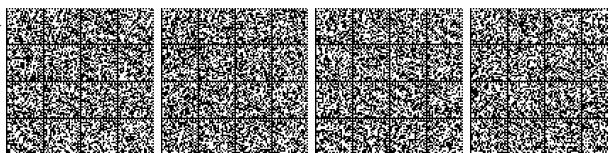
Infatti, il compenso per i secondi è previsto per un'attività che essi non esercitano professionalmente, bensì, di massima, in aggiunta ad altre attività svolte in via primaria e, quindi, non si impone che agli stessi venga riconosciuto il medesimo trattamento economico di cui beneficiano i primi.

Medesime conclusioni sono state prospettate dalla Corte regolatrice, che ha espressamente qualificato il giudice tributario quale giudice onorario (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 21 marzo 2005, n. 6107; sezione tributaria, sentenza 8 luglio 2004, n. 12598; sezione lavoro, sentenza 14 maggio 2004, n. 9251). Nell'ambito di tale inquadramento, la Corte di legittimità ha puntualizzato, per un verso, che la natura onoraria dell'incarico non è assimilabile al rapporto di pubblico impiego (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 4 settembre 2015, n. 17591) e, per altro verso, che il compenso, fisso e aggiuntivo, spettante ai componenti delle commissioni tributarie per l'attività svolta, ricade nella categoria degli emolumenti di natura indennitaria (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 20 settembre 2013, n. 21592).

Anche la giurisprudenza amministrativa ha evidenziato che i magistrati competenti in materia tributaria sono giudici onorari che continuano a svolgere le originarie professioni, contrariamente a quelli in materia ordinaria, amministrativa e contabile, la cui attività si coniuga con l'esercizio pieno della giurisdizione e non con una carica onoraria (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 8 marzo 2019, n. 1600).

3.1.2.- In conseguenza, è del tutto ragionevole la lettura dell'art. 23-*ter* del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, resa dal Consiglio di Stato, secondo il quale il campo applicativo del limite retributivo massimo sembra riferito a tutti gli emolumenti posti a carico delle finanze pubbliche («chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni»), allorché si tratti di soggetti vincolati da un rapporto di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali («nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi incluso il personale in regime di diritto pubblico di cui all'articolo 3 del medesimo decreto legislativo, e successive modificazioni»).

Non è, invece, necessario che tutte le prestazioni ricevute siano riconducibili ad un rapporto di lavoro dipendente o autonomo, sicché - una volta instauratosi un siffatto rapporto di lavoro - concorre ad incidere sulla soglia indicata qualunque ulteriore retribuzione o emolumento percepiti, che siano a carico dello Stato, benché essi non siano inquadrabili in altro rapporto di lavoro dipendente o autonomo.



La componente oggettiva (rapporto di lavoro dipendente o autonomo con amministrazioni statali) si combina con quella soggettiva (emolumenti a carico delle finanze pubbliche), nel senso che, ove sia integrato il requisito oggettivo, sul piano soggettivo qualsiasi prestazione a carico dello Stato incide sulla definizione del trattamento economico annuo onnicomprensivo.

Tale scelta interpretativa è corroborata, quanto alla individuazione dei redditi che cadono in questo “paniere”, contribuendo ad alimentare, fino al “tetto”, il “trattamento economico onnicomprensivo”, dalla previsione di cui all’art. 23-ter, comma 1, ultimo periodo, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, secondo cui «[a]i fini dell’applicazione della disciplina di cui al presente comma devono essere computate in modo cumulativo le somme comunque erogate all’interessato a carico del medesimo o di più organismi, anche nel caso di pluralità di incarichi conferiti da uno stesso organismo nel corso dell’anno».

Cosicché, come è stato esposto nella sentenza impugnata davanti al giudice rimettente, «cadono nel paniere *de quo* tutte le somme “comunque erogate” dalla stessa amministrazione cui il soggetto “inciso” è legato da rapporto di lavoro autonomo/dipendente ovvero da altre amministrazioni, anche in forza dell’esecuzione di meri “incarichi” - dunque anche quegli incarichi che, eventualmente, determinano un mero rapporto di servizio onorario - purché, ovviamente, comportino un esborso a carico della finanza pubblica» (Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda quater, sentenza 18 giugno 2020, n. 6668).

3.2.- Attiene al profilo della rilevanza anche l’ulteriore eccezione formulata dalla parte.

Il ricorrente nel giudizio principale prospetta che la limitazione del trattamento economico non opererebbe per gli incarichi di natura temporanea, alla stregua dell’applicazione analogica dell’art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, secondo cui «[s]ono fatti salvi i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza prevista negli stessi».

Sicché, ad avviso della parte, l’esclusione degli incarichi a tempo dal divieto di erogazione di trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico erogato da gestioni previdenziali pubbliche, eccedano il tetto massimo di cui al citato art. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011, si estenderebbe anche al cumulo tra retribuzioni.

Neppure questa eccezione è fondata.

Contrariamente all’assunto della parte, non può trovare applicazione, nel caso in esame, l’art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, norma che esonera dal divieto di cumulo i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza.

Per un verso, il divieto di cumulo in questione non è certamente applicabile al di fuori del rigido perimetro applicativo che la contraddistingue, ossia al cumulo tra trattamenti pensionistici a carico dell’erario e trattamenti economici onnicomprensivi.

Ed invero, le norme di cui all’art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 e all’art. 23-ter, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, pur avendo una matrice “unitaria”, presentano una «particolarità che le contraddistingue» (sentenza n. 124 del 2017) e che le rende insuscettibili di applicazione estensiva ovvero analogica alla fattispecie in esame.

Per altro verso, deve escludersi che la nomina a giudice tributario possa essere equiparata all’attribuzione di un incarico di natura temporanea, posto che l’art. 11, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545 (Ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria ed organizzazione degli uffici di collaborazione in attuazione della delega al Governo contenuta nell’art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), prevede che «[i] componenti delle commissioni tributarie provinciali e regionali, indipendentemente dalle funzioni svolte, cessano dall’incarico, in ogni caso, al compimento del settantacinquesimo anno di età».

Ne discende che l’esenzione sancita per i contratti e gli incarichi in corso ha una precisa portata precettiva, circoscritta ai rapporti intrinsecamente temporanei, con l’effetto che la clausola non deve trovare applicazione a un rapporto di ufficio, tendenzialmente stabile e svincolato da un termine di durata precostituito.

Tale opzione ermeneutica è suffragata dalla puntuale accezione tecnica della locuzione «contratti e incarichi in corso», che vale a differenziarli rispetto al rapporto d’ufficio, assistito da particolari garanzie di stabilità.

In questa prospettiva, «il concetto di incarico, significativamente accostato al vocabolo “contratto”, evocherebbe, anche secondo il significato proprio delle parole (art. 12 delle preleggi), una prospettiva di temporaneità. La scadenza dell’incarico, indicata nell’incarico stesso, differisce dalla durata massima legale di un rapporto di ufficio, determinata in ragione dei limiti d’età di volta in volta stabiliti dalla legge» (sentenza n. 124 del 2017).

4.- Nel merito, lo scrutinio delle censure sollevate dal giudice rimettente non può trascurare i rilievi già sviluppati da questa Corte con riferimento alle medesime norme oggi sospettate di illegittimità costituzionale.

4.1.- Infatti, la citata sentenza n. 124 del 2017, nel respingere le censure rivolte, tra l’altro, all’art. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, e all’art. 13 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, ha evidenziato che «[l]a disciplina del limite massimo, sia alle retribuzioni nel settore pubblico sia al cumulo tra retribuzioni e pensioni, si iscrive in un contesto di risorse limitate, che devono essere ripartite in maniera congrua e trasparente».



Ne ha desunto che «[i]l limite delle risorse disponibili, immanente al settore pubblico, vincola il legislatore a scelte coerenti, preordinate a bilanciare molteplici valori di rango costituzionale, come la parità di trattamento (art. 3 Cost.), il diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto e comunque idonea a garantire un'esistenza libera e dignitosa (art. 36, primo comma, Cost.), il diritto a un'adeguata tutela previdenziale (art. 38, secondo comma, Cost.), il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.)».

Questa Corte ha, dunque, già valutato il bilanciamento tra i richiamati valori confliggenti effettuato dal legislatore, escludendo che il limite massimo alle retribuzioni, dettato nel settore pubblico sulla base di criteri non uniformi a quelli relativi al settore privato, ispirati alle leggi di mercato, sia manifestamente irragionevole (si veda anche, con riguardo alla riduzione delle tariffe professionali riguardanti incarichi di natura pubblicistica rispetto a quelle relative ad attività libero-professionali, sentenze n. 89 del 2020, n. 178 del 2017 e n. 192 del 2015).

Non senza considerare che la previsione di un tetto alle retribuzioni dei pubblici dipendenti ha, poi, un particolare significato che evidenzia come l'attività delle alte cariche dello Stato vada al di là di un profilo di mera proporzionalità del trattamento retributivo.

Ha inoltre ritenuto che il sacrificio economico imposto dalla previsione di un limite massimo alle retribuzioni e al cumulo tra retribuzioni e pensioni sia «tale da non sacrificare in misura arbitraria e sproporzionata il diritto al lavoro [...] libero di esplicarsi nelle forme più convenienti» (sentenza n. 124 del 2017).

Del resto, la soglia retributiva fissata, commisurata alla retribuzione, e, quindi, alle funzioni di una carica di rilievo e prestigio indiscussi, qual è il primo presidente della Corte di cassazione, è da considerare adeguata (vedi, ancora, sentenza n. 124 del 2017).

5.- Le suesposte argomentazioni danno anzitutto conto della non fondatezza della prima delle questioni sollevate dal Consiglio di Stato, che assume il contrasto delle disposizioni censurate con l'art. 3 Cost. nella parte in cui esse determinerebbero un'ingiustificata disparità di trattamento tra giudici tributari che siano pubblici dipendenti, interessati dal "tetto" retributivo, e giudici tributari che non lo siano.

5.1.- Secondo l'ordinanza di rimessione, poi, l'introduzione del trattamento economico onnicomprensivo determinerebbe un'ingiustificata e ulteriore disparità di trattamento, interna alla categoria dei dipendenti pubblici che svolgano altresì il servizio di giudici tributari, tra coloro che siano prossimi al (o abbiano raggiunto il) "tetto" retributivo massimo e coloro che non rientrino in tale limite, con una gratuità tendenziale paradossalmente tanto maggiore quanto maggiore sia l'impegno lavorativo, complessivo e settoriale, realmente profuso dal lavoratore a beneficio dell'amministrazione pubblica.

La questione non è fondata.

La comparazione tra categorie di dipendenti pubblici, alla stregua della misura della loro retribuzione, non è pertinente rispetto alla *ratio* dell'intervento normativo denunciato, che ha lo scopo di porre un limite ai soli redditi più elevati salvaguardando comunque l'adeguatezza professionale e retributiva della soglia contemplata, che utilizza, quale cifra di riferimento, un elevato livello stipendiale, relativo, come già segnalato, ad una figura di indubbio prestigio.

Non ricorre, dunque, nei confronti dei pubblici dipendenti che non raggiungono il "tetto", una discriminazione irragionevole, essendo coerente sul piano sistematico che il "tetto" colpisca le categorie professionali che godono dei trattamenti economici più elevati.

Tanto più che l'introduzione di tale "tetto" vale anche a porre rimedio alle differenziazioni fra i trattamenti retributivi delle figure di vertice dell'amministrazione e concorre agli obiettivi di più ampio spettro volti a rendere trasparente la gestione delle risorse pubbliche (ancora una volta, sentenza n. 124 del 2017).

5.2.- Il giudice *a quo* lamenta, poi, che la indebita discriminazione operata tra lavoro pubblico e lavoro privato recherebbe vulnus agli artt. 2 e 53 Cost.

In particolare, sarebbero violati i doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale, posti a carico di tutti in relazione alle rispettive capacità, anche economiche, non tenendosi, tra l'altro, adeguatamente conto della «complessiva capacità reddituale da lavoro dei soggetti così diversamente trattati».

Neanche tale questione è fondata.

Premesso che la previsione di un "tetto" retributivo mira a realizzare anche un fine di mutualità intergenerazionale, consentendo un più ampio accesso al pubblico impiego, è sufficiente, al riguardo, considerare che nel caso di specie non si tratta di un prelievo di natura tributaria.

Anzitutto, dal ruolo assunto dallo Stato nella vicenda di cui si tratta - come risulta dalla rubrica legis sia dell'art. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011, come convertito (Disposizioni in materia di trattamenti economici), sia dell'art. 13 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito (Limite al trattamento economico del personale pubblico e delle società partecipate), nonché dall'inserimento organico di tali previsioni nei capi delle misure concernenti le ridu-



zioni di spesa e, segnatamente, rispettivamente nel Capo III «Riduzioni di spesa. Costi degli apparati» e nel Capo II «Amministrazione sobria» (e non già nei capi relativi al reperimento di nuove entrate) - si ricava, prima facie, che l'autorità statale, legiferando, è intervenuta in veste di "datore di lavoro" dei dipendenti pubblici interessati dalla statuizione del "tetto" e non come "ente impositore".

Ed ancora, secondo l'articolata trama normativa su cui si innestano le norme censurate, la fissazione di una soglia retributiva non importa una decurtazione o un prelievo a carico del dipendente pubblico, né un'acquisizione di risorse al bilancio dello Stato e, pertanto, è priva degli elementi che connotano indefettibilmente la prestazione tributaria (sentenza n. 234 del 2020).

Secondo il costante orientamento di questa Corte, tali elementi sono individuabili in una disciplina legale diretta, in via prevalente, a determinare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo, che non integri una modifica di un rapporto sinallagmatico, e nella destinazione delle risorse, connesse a un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, a sovvenire a pubbliche spese.

Si deve comunque trattare di un prelievo coattivo, finalizzato al concorso alle pubbliche spese e posto a carico di un soggetto passivo in base ad uno specifico indice di capacità contributiva. Tale indice, inoltre, deve esprimere l'idoneità di ciascun soggetto all'obbligazione tributaria (sentenze n. 263 del 2020, n. 240 del 2019, n. 89 del 2018, n. 269 e n. 236 del 2017, n. 70 del 2015, n. 219 del 2014, n. 154 del 2014, n. 102 del 2008, n. 91 del 1972, n. 97 del 1968, n. 89 del 1966, n. 16 del 1965 e n. 45 del 1964).

Invece, le caratteristiche delle misure impugnate divergono dagli elementi distintivi del prelievo tributario.

Il limite al cumulo disposto dalle norme censurate non implica una decurtazione patrimoniale definitiva del trattamento retributivo, con acquisizione al bilancio statale del relativo ammontare, essendo stabilito l'accantonamento in appositi fondi.

Si ricade, dunque, nella specie, in una regola conformativa delle medesime retribuzioni (sentenza n. 200 del 2018).

In questa prospettiva, si deve considerare il vincolo di destinazione che il legislatore imprime alle risorse derivanti dall'applicazione delle norme censurate, stabilendo che siano destinate annualmente al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (art. 23-ter, comma 4, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, e art. 1, comma 474, della legge n. 147 del 2013), appartenente a una contabilità speciale di tesoreria.

5.3.- Il Consiglio di Stato dubita, ancora, della compatibilità delle disposizioni censurate con l'art. 36 Cost., in quanto la riferita sostanziale gratuità delle mansioni di giudice tributario allorché la remunerazione spettante per il rapporto di pubblico impiego raggiunga la soglia massima consentita lederebbe il principio generale della giusta retribuzione del lavoro, anche per effetto del procrastinarsi nel tempo di tale limitazione, idonea a superare la giustificazione, in un contesto peculiare, della deroga al principio di proporzionalità della retribuzione alla quantità e qualità del lavoro svolto.

La questione non è fondata.

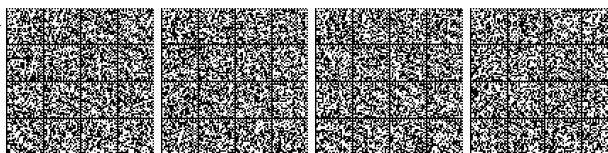
Va premesso che, allo scopo di verificare la legittimità costituzionale delle norme in tema di trattamento economico dei dipendenti, deve farsi riferimento, non già alle singole componenti di quel trattamento, ma alla retribuzione nel suo complesso, avuto riguardo - in sede di giudizio di non conformità della retribuzione ai requisiti costituzionali di proporzionalità e sufficienza - al principio di onnicomprensività della retribuzione medesima (sentenze n. 90 del 2019, n. 13 del 2016, n. 178 del 2015, n. 154 del 2014, n. 310 e n. 304 del 2013).

In questa prospettiva, il parametro evocato, anche in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., non risulta violato, non incidendo le disposizioni in esame sulla struttura della retribuzione del personale del pubblico impiego nel suo complesso, ma introducendo un limite massimo del tutto congruo, ancorato ad un riferimento quantitativo ragguardevole, come tale non idoneo a ledere i livelli essenziali dei diritti.

La commisurazione del "tetto" alla retribuzione (e dunque alle funzioni) del primo presidente della Corte di cassazione non risulta, come ripetutamente rilevato, inadeguata e tale da violare il diritto al lavoro o svilire l'apporto professionale delle figure più qualificate, garantendo, invece, che il nesso tra retribuzione e quantità e qualità del lavoro svolto sia salvaguardato anche con riguardo alle prestazioni più elevate (sentenza n. 124 del 2017; nello stesso senso sentenza n. 153 del 2015, sulla estensibilità del limite retributivo alle autonomie territoriali; sentenze n. 178 del 2015 e n. 310 del 2013, sulle misure aventi valenza generale; sentenze n. 223 del 2012 e n. 1 del 1978, sul rapporto fra trattamento retributivo e autonomia e indipendenza dei magistrati).

Quanto alla circostanza che si sarebbe comunque in presenza di una prestazione lavorativa non retribuita, è dirimente il fatto che si tratta pur sempre di una prestazione frutto di una scelta volontaria.

Il censurato temporaneo "blocco" della retribuzione risponde al principio di gradualità nell'attuazione dei diritti, di modo che è comunque compatibile con la Costituzione una normativa che cerchi di dare progressiva esecuzione alle disposizioni sui diritti, sulla base delle risorse in concreto disponibili.



5.4.- Il giudice rimettente sostiene altresì che il plesso normativo in esame arrecherebbe un vulnus al diritto al lavoro, che impone che ad eguale lavoro corrisponda eguale retribuzione, espressamente considerato un diritto dell'uomo sul piano internazionale.

Per le ragioni già esposte la questione non è fondata.

Deve essere, in merito, ribadito che la soglia individuata attua un contemperamento non irragionevole dei principi costituzionali - dei quali il legislatore è chiamato a garantire una tutela sistemica, non frazionata - e non sacrifica in maniera indebita il diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, né compromette in misura arbitraria e sproporzionata il diritto al lavoro del dipendente pubblico, libero di esplicarsi nelle forme più convenienti (sentenza n. 124 del 2017).

5.5.- La ragionevolezza delle misure contestate, già dimostrata in base alle argomentazioni svolte nei paragrafi che precedono, dà conto altresì della infondatezza della censura secondo la quale la previsione di un limite massimo nelle retribuzioni del settore pubblico sarebbe intrinsecamente irragionevole, poiché l'applicazione dell'istituto del "tetto retributivo" anche ai compensi dei giudici tributari, che ordinariamente svolgono attività lavorativa subordinata presso una pubblica amministrazione, finirebbe per tradursi nell'imposizione unilaterale, da parte dell'amministrazione beneficiaria dei relativi servizi, della progressiva gratuità delle relative prestazioni, via via che la qualità e quantità delle stesse progredisca.

Non è, invero, precluso al legislatore dettare un limite massimo alle retribuzioni, a condizione che la scelta, volta a bilanciare i diversi valori coinvolti, non sia manifestamente irragionevole e rispetti requisiti rigorosi che salvaguardino l'idoneità del limite fissato a garantire un adeguato e proporzionato contemperamento degli interessi contrapposti, atteso che il fine prioritario della razionalizzazione della spesa deve tener conto delle risorse concretamente disponibili senza svilire il lavoro prestato da chi esprime professionalità elevate (sentenze n. 124 del 2017 e n. 241 del 2016).

5.6.- Il giudice rimettente rileva, inoltre, che la previsione sul limite retributivo massimo recherebbe pregiudizio al principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

La certezza della decurtazione automatica, in tutto o in parte, del trattamento economico riferito all'attività svolta quale giudice tributario implicherebbe effetti disincentivanti proprio per i funzionari pubblici di maggiore esperienza e competenza nel settore giurisdizionale.

La questione non è fondata.

Il principio del buon andamento della pubblica amministrazione non può essere associato alle politiche di incrementi retributivi, i quali non sono legati da un vincolo funzionale all'efficiente organizzazione dell'amministrazione (sentenze n. 96 del 2016, n. 154 del 2014, n. 304 del 2013, n. 273 del 1997; ordinanze n. 263 del 2002, n. 368 del 1999 e n. 205 del 1998).

Non sussiste, infatti, un rapporto diretto di causa ed effetto tra la previsione della limitazione retributiva e la dissuasione dall'espletamento di attività, la cui retribuzione comporterebbe il superamento del "tetto" massimo.

E quand'anche tale effetto dissuasivo si producesse, esso non è automaticamente di pregiudizio al buon andamento della pubblica amministrazione, posto che l'efficienza della macchina amministrativa non è di per sé scalfita dal fatto che determinate funzioni siano esercitate da personale che non gode del livello retributivo massimo consentito ma dispone comunque di adeguata competenza e professionalità.

La previsione si giustifica, d'altronde, in ragione del contemperamento di interessi in conflitto e persegue altresì, come già chiarito, l'obiettivo di promuovere il ricambio generazionale nel lavoro pubblico.

5.7.- Secondo il rimettente, la previsione in esame, con la sottrazione della «giusta mercede», integrerebbe un prelievo di natura tributaria non connesso alla capacità contributiva e imporrebbe una prestazione patrimoniale definitiva e occulta.

Neanche tali questioni sono fondate.

Al riguardo è sufficiente rinviare alle argomentazioni già svolte al punto 5.2.

6.- Deve, in conclusione, essere dichiarata la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23-ter, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, dell'art. 1, commi, 473 e 474, della legge n. 147 del 2013 e dell'art. 13 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito.

Resta fermo che il legislatore, in un quadro di politiche economiche e sociali in perenne evoluzione, può prefigurare soluzioni diverse e modulare in senso più duttile il cumulo tra retribuzioni, anche in rapporto alle mutevoli esigenze di riassetto complessivo della spesa, tenuto conto altresì del mutamento del costo della vita, con una valutazione ponderata degli effetti di lungo periodo della disciplina restrittiva oggi sottoposta allo scrutinio di questa Corte (sentenza n. 124 del 2017), come avvenuto, da ultimo, con l'art. 1, comma 68, della legge n. 234 del 2021.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23-ter, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, dell'art. 1, commi 471, 473 e 474, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», e dell'art. 13 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, sollevate, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 10, 23, 36, 53 e 97 della Costituzione, in relazione - per l'art. 10 - all'art. 23, secondo comma, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, dal Consiglio di Stato, sezione quinta, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° dicembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 28 gennaio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_220027

N. 28

Sentenza 12 gennaio - 1° febbraio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Pene detentive brevi di durata sino a sei mesi - Tasso giornaliero di sostituzione in pena pecuniaria - Limite minimo fissato, mediante rinvio, alla cifra attuale di 250 euro anziché a quella di 75 euro, fermo restando il limite massimo giornaliero - Violazione dei principi di ragionevolezza e della finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale - Opportunità che il legislatore individui soluzioni diverse e più adeguate e che restituisca effettività alla pena pecuniaria.

- Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 53, secondo comma .
- Costituzione, artt. 3, secondo comma, 27, terzo comma, e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 49, paragrafo 3.

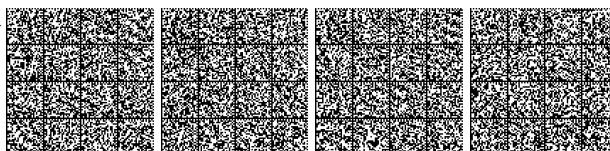
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 53, secondo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), promossi dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Ravenna con ordinanza del 5 ottobre 2020 e dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Taranto con ordinanza del 14 aprile 2021, iscritte, rispettivamente, al n. 177 del registro ordinanze 2020 e al n. 129 del registro ordinanze 2021 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2020 e n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 12 gennaio 2022 il Giudice relatore Francesco Viganò;
deliberato nella camera di consiglio del 12 gennaio 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 5 ottobre 2020 (r.o. n. 177 del 2020), il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Ravenna ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 53, secondo comma, della legge 24 novembre 1981 n. 689 (Modifiche al sistema penale), «nella parte in cui [...] prevede che, nel determinare l'ammontare della pena pecuniaria in sostituzione della pena detentiva di durata sino a sei mesi, il giudice individui il valore giornaliero al quale può essere assoggettato l'imputato, da moltiplicare per i giorni di pena detentiva, in un valore [...] che non può essere inferiore alla somma indicata dall'art. 135 c.p., pari a euro 250,00, anziché fare applicazione dei criteri di ragguglio di cui all'art. 459, co. 1 bis, c.p.p., ovvero poter fare applicazione dei meccanismi di adeguamento di cui all'art. 133 bis del codice penale», denunziandone il contrasto con gli artt. 3, secondo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione.

1.1.- Il rimettente è investito dell'opposizione avverso un decreto penale di condanna proposta da R. B., imputato del delitto di cui all'art. 22, comma 12, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), il quale ha chiesto l'applicazione, ex art. 444 del codice di procedura penale, della pena di 2 mesi e 20 giorni di reclusione, oltre a 2.222,22 euro di multa, con sostituzione della pena detentiva con la pena pecuniaria, ai sensi dell'art. 53 della legge n. 689 del 1981.

Poiché detta sostituzione dovrebbe avvenire sulla base del tasso minimo di ragguglio previsto dall'art. 135 del codice penale, richiamato dall'art. 53, secondo comma, della legge n. 689 del 1981, pari a 250 euro per un giorno di pena detentiva, nel caso di specie la pena detentiva andrebbe sostituita con una pena pecuniaria di 20.000 euro, cui si aggiungerebbero 2.222,22 euro di multa, per la somma complessiva di 22.222,22 euro.

1.2.- La necessità di applicare l'art. 53, secondo comma, della legge n. 689 del 1981 - che prevede tale tasso minimo di ragguglio, ma che appare al giudice di problematica compatibilità con la Costituzione - fonderebbe la rilevanza delle questioni.

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* evidenzia che, stante il carattere mobile del rinvio all'art. 135 cod. pen. operato dall'art. 53, secondo comma, della legge n. 689 del 1981, l'innalzamento del tasso di ragguglio previsto dalla disposizione codicistica, da 38 a 250 euro per un giorno di pena detentiva (in forza dell'art. 3, comma 62, della legge 15 luglio 2009, n. 94, recante «Disposizioni in materia di sicurezza pubblica»), avrebbe reso eccessivamente onerosa, per il condannato, la sostituzione delle pene detentive di breve durata prevista dall'art. 53, secondo comma, della legge n. 689 del 1981.

1.3.1.- Richiamando ampi stralci della sentenza n. 15 del 2020 di questa Corte, il rimettente denuncia come, nella vigenza dell'attuale disciplina, la sostituzione della pena detentiva con la pena pecuniaria sia divenuta «un privilegio per soli condannati abbienti», con l'introduzione nell'ordinamento di una irragionevole discriminazione, in contrasto con i principi di uguaglianza sostanziale e ragionevolezza di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., ma anche con la finalità rieducativa della pena sancita dall'art. 27, terzo comma, Cost.

1.3.2.- Non sarebbe d'altra parte praticabile un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, atteso che l'art. 53, secondo comma, della legge n. 689 del 1981 è stato modificato dall'art. 4 della legge 12 giugno 2003, n. 134 (Modifiche al codice di procedura penale in materia di applicazione della pena su richiesta delle parti), con l'espunzione del richiamo all'art. 133-bis cod. pen., che consente al giudice di diminuire la pena pecuniaria stabilita dalla legge sino ad un terzo quando, per le condizioni economiche del reo, ritenga che la misura minima sia eccessivamente gravosa.



Tale modifica precluderebbe al giudice di adeguare, nel caso concreto, l'ammontare della pena pecuniaria sostitutiva alle effettive condizioni economiche del reo, con conseguente lesione, ancora una volta, degli artt. 3, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost.

1.4.- Conclusivamente, ritiene il giudice *a quo* che «il criterio di ragionevolezza ed il principio di uguaglianza sostanziale, oltre alla finalità rieducativa cui le pene devono sempre tendere impongano che, anche nel caso di sostituzione della pena detentiva breve con quella pecuniaria ai sensi dell'art. 53, co. 2, della legge n. 689/81, si faccia applicazione dei medesimi criteri di cui all'art. 459, co. 1 bis, c.p.p., dettati in materia di decreto penale di condanna, oppure si consenta al giudice di applicare i meccanismi di adeguamento di cui all'art. 133 bis del codice penale».

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

2.1.- L'inammissibilità discenderebbe, innanzitutto, dal difetto di motivazione sulla rilevanza delle questioni.

Il giudice *a quo* non avrebbe chiarito per quale motivo la pena pecuniaria sostitutiva sarebbe eccessivamente gravosa per l'imputato, il quale, accedendo al patteggiamento, beneficerebbe dello sconto di pena previsto dall'art. 444, comma 2, cod. proc. pen. ed eviterebbe altresì l'applicazione della pena accessoria del pagamento del costo medio di rimpatrio del lavoratore straniero assunto illegalmente di cui all'art. 22, comma 12-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998. Il rimettente non avrebbe inoltre offerto alcun dato significativo circa le condizioni economiche dell'imputato, sicché sarebbe impossibile verificare l'effettiva sostenibilità della quota giornaliera sostitutiva della pena detentiva, determinata ai sensi dell'art. 53, secondo comma, della legge n. 689 del 1981, anche ove il giudice, in forza dell'art. 133-ter cod. pen., concedesse la massima dilazione di pagamento.

2.2.- Ulteriore profilo di inammissibilità risiederebbe nell'inesatta e incompleta identificazione della norma oggetto di censura, che comporterebbe la contraddittorietà del petitum. L'ordinanza di remissione avrebbe dovuto censurare anche l'art. 4 della legge n. 134 del 2003, che ha espunto dal testo dell'art. 53, secondo comma, della legge n. 689 del 1981 il rinvio all'art. 133-bis cod. pen., dal momento che la pretesa illegittimità costituzionale scaturirebbe proprio dalla menzionata disposizione.

Pertanto, «sebbene la questione di legittimità costituzionale in astratto possa ritenersi non manifestamente infondata», essa sarebbe inammissibile per l'aberratio ictus parziale in cui sarebbe incorso il rimettente.

3.- Con ordinanza del 14 aprile 2021 (r.o. n. 129 del 2021), il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Taranto ha parimenti sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 53, secondo comma, della legge n. 689 del 1981, «nella parte in cui detta disposizione prevede che, nel determinare il quantum della pena pecuniaria sostitutiva della pena detentiva di durata inferiore a sei mesi, il Giudice individui il valore minimo giornaliero di un giorno di reclusione nella misura della somma indicata dall'articolo 135 c.p., pari a 250,00 euro, anziché nella minor somma di 75,00 € prevista dall'articolo 459, co. 1-bis c.p.p.», per ritenuto contrasto con gli artt. 3, secondo comma, 27, terzo comma, e 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE).

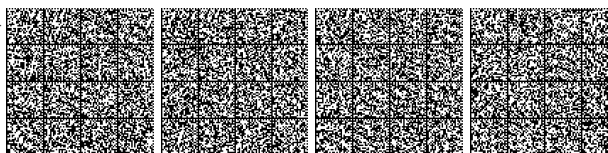
In via subordinata, la stessa disposizione è denunciata, in riferimento ai medesimi parametri, nella parte in cui «non prevede che il Giudice, nel determinare la pena pecuniaria sostitutiva di pena detentiva di durata inferiore a sei mesi, [...] possa fare applicazione del criterio di adeguamento della pena pecuniaria minima previsto dall'articolo 133-bis c.p.».

3.1.- Il giudice *a quo* è investito dell'opposizione proposta avverso un decreto penale di condanna, emesso nei confronti dell'imputato G. M. in relazione al delitto di violenza privata (art. 610 cod. pen.), per avere posizionato la propria autovettura in prossimità dell'ingresso dell'abitazione delle persone offese, impedendo a queste ultime l'accesso e l'uscita dall'abitazione stessa.

Nel giudizio di opposizione, l'imputato e il pubblico ministero hanno chiesto applicarsi, ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen., la pena, già diminuita per la scelta del rito, di tre mesi di reclusione, sostituita dalla multa di 6.750,00 euro, determinata al tasso di 75 euro per ogni giorno di pena detentiva.

Il rimettente ritiene che, in assenza di elementi tali da imporre ex art. 129 cod. proc. pen. il proscioglimento di G. M., e alla luce della scarsa pericolosità sociale e della modesta capacità criminosa rivelate dalla condotta contestata, la pena detentiva di cui le parti chiedono l'applicazione sia congrua e proporzionata alla personalità del reo e alla concreta offensività del fatto di reato, tenuto conto dei criteri di cui all'art. 133 cod. pen.

Lo stesso può dirsi con riferimento alla pena pecuniaria sostitutiva di 6.750,00 euro, rateizzabile ex art. 133-ter cod. pen.; pena pecuniaria che, però, le parti hanno determinato sulla base del tasso di conversione minimo previsto, per il procedimento per decreto penale di condanna, dall'art. 459, comma 1-bis, cod. proc. pen. (75 euro per un giorno di detenzione), e non sulla base il tasso minimo di ragguglio prescritto dall'art. 53, secondo comma, della legge n. 689



del 1981 mediante rinvio all'art. 135 cod. pen. (250 euro per un giorno di detenzione), che dovrebbe essere applicato nel giudizio di opposizione. L'applicazione di quest'ultimo criterio, invece, darebbe luogo a una pena pecuniaria sostitutiva pari a 22.500 euro.

Osserva in proposito il giudice *a quo* che, alla luce della documentazione dell'Agenzia delle entrate versata in atti e attestante la situazione reddituale dell'imputato, una pena pecuniaria di tale importo sarebbe sostanzialmente pari ai redditi dichiarati nell'anno 2020 e, dunque, del tutto sproporzionata rispetto alle condizioni economiche dell'interessato. Anche nell'eventualità di una rateizzazione, l'entità degli importi dovuti sarebbe tale da compromettere notevolmente la capacità economica del reo.

3.2.- Tanto premesso, il rimettente richiama i principi enunciati da questa Corte in punto di necessaria proporzionalità della pena al disvalore del fatto illecito commesso (sono citate le sentenze n. 236 del 2016, n. 341 del 1994, n. 409 del 1989 e n. 50 del 1980), anche a garanzia dell'effettivo dispiegarsi della funzione rieducativa della pena, di cui all'art. 27, terzo comma, Cost. (sono citate le sentenze n. 251 del 2012, n. 341 del 1994, n. 343 del 1993 e n. 313 del 1990), per poi soffermarsi diffusamente sulla sentenza n. 15 del 2020, che avrebbe apertis verbis rilevato «l'irragionevolezza intrinseca del valore minimo del criterio di conversione delle pene detentive brevi» previsto dalla disposizione censurata.

Evidenziata quindi la rilevanza delle questioni sollevate - atteso che l'applicazione del tasso minimo di ragguglio stabilito dall'art. 53, secondo comma, della legge n. 689 del 1981 imporrebbe il rigetto della richiesta di applicazione della pena sostitutiva formulata dalle parti -, il giudice *a quo* ritiene che la disposizione censurata contrasti anzitutto con l'art. 3, secondo comma, Cost., poiché il descritto coefficiente di ragguglio creerebbe una disparità di trattamento tra imputati facoltosi - in grado di assolvere al pagamento della pena pecuniaria, pur se sproporzionata - e imputati meno abbienti.

Tale criterio minimo di conversione colliderebbe altresì con l'art. 27, terzo comma, Cost., nella misura in cui rischierebbe di vanificare «l'imprescindibile esigenza di minimizzazione dell'inflizione di pene detentive brevi "gratuite" ed "inutilmente laceranti"» e genererebbe trattamenti sanzionatori sproporzionati e intrinsecamente irragionevoli.

Sarebbe infine violato l'art. 117, primo comma, Cost., in ragione del conflitto della disposizione censurata anche con l'art. 49, paragrafo 3, CDFUE, che vieta l'inflizione di pene sproporzionate rispetto al reato.

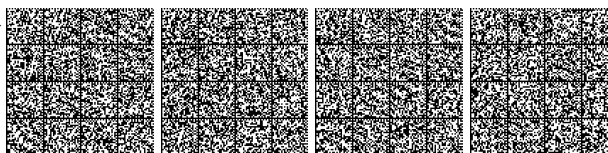
3.3.- A fronte dei denunciati vulnera costituzionali, il rimettente auspica un intervento di questa Corte che allinei il tasso minimo di ragguglio tra pena detentiva e pena pecuniaria, da applicarsi ai sensi dell'art. 53, secondo comma, della legge n. 689 del 1981, al tasso minimo previsto dall'art. 459, comma 1-bis, cod. proc. pen. per la sostituzione della pena detentiva nel procedimento per decreto penale di condanna (75 euro per un giorno di pena detentiva).

Tale disposizione, diversa ma non disomogenea rispetto a quella censurata - in quanto ad essa accomunata dalla previsione di una «forbice» di «valori sanzionatori» funzionale a «consentire il migliore adeguamento del trattamento sanzionatorio al fatto di reato e alle caratteristiche personologiche del reo» - offrirebbe un preciso punto di riferimento, in grado di orientare l'intervento di questa Corte verso una soluzione non arbitraria, idonea a eliminare o comunque ridurre la manifesta irragionevolezza denunciata dal rimettente, sulla falsariga di quanto già avvenuto nelle sentenze n. 236 del 2016 e n. 40 del 2019.

Una simile soluzione non eliderebbe «la natura di favore» del tasso di ragguglio tra pena detentiva e pena pecuniaria previsto dall'art. 459, comma 1-bis, cod. proc. pen. per il solo procedimento per decreto, rispetto al tasso di ragguglio applicabile in via ordinaria ai sensi dell'art. 53, secondo comma, della legge n. 689 del 1981. L'intervento auspicato inciderebbe infatti sul solo valore minimo del criterio di conversione, che diverrebbe di 75 euro in entrambe le ipotesi, mentre la misura massima del tasso di ragguglio rimarrebbe differenziata, e segnatamente pari a 225 euro per un giorno di pena detentiva ai sensi dell'art. 459, comma 1-bis, cod. proc. pen., e a 2500 euro ai sensi dell'art. 53, secondo comma, della legge n. 689 del 1981.

3.4.- In via subordinata, il giudice *a quo* chiede a questa Corte un intervento additivo sull'art. 53, secondo comma, della legge n. 689 del 1981, che ripristini nella disposizione il richiamo all'art. 133-bis cod. pen., espunto dall'art. 4 della legge n. 134 del 2003. La reintroduzione del criterio di adeguamento della pena pecuniaria minima di cui all'art. 133-bis cod. pen. consentirebbe di ridurre l'importo delle pene pecuniarie sostitutive, ove «economicamente troppo gravose, sproporzionate rispetto alle condotte ascritte al reo, stridenti rispetto alle esigenze di finalismo rieducativo e tali da comportare disparità di trattamento tra imputati abbienti e non».

La rilevanza della questione subordinata deriverebbe dall'incidenza sull'individuazione del trattamento sanzionatorio da applicare all'imputato nel giudizio *a quo*, laddove la questione sollevata in via principale fosse giudicata infondata, e, dunque, l'istanza di patteggiamento avanzata dall'imputato non potesse essere accolta.



3.5.- Poiché il monito espresso nella sentenza n. 15 del 2020 sarebbe rimasto inascoltato, non avendo il legislatore provveduto a modificare l'art. 53, secondo comma, della legge n. 689 del 1981, questa Corte sarebbe ora «obbligata a intervenire» (è citata la sentenza n. 179 del 2017), al fine di evitare «trattamenti sanzionatori “generalmente avvertiti come iniqui”» (è citata la sentenza n. 207 del 2017).

4.- Anche in questo giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili.

4.1.- L'interveniente, previa dettagliata disamina del quadro normativo di riferimento e delle plurime modifiche legislative del tasso di ragguglio tra pena detentiva e pena pecuniaria previsto dall'art. 135 cod. pen. - sovente accompagnate da un parallelo aumento dell'importo delle pene pecuniarie -, osserva che questa Corte, nella sentenza n. 214 del 2014, ha dichiarato inammissibile una questione di legittimità costituzionale degli artt. 135 cod. pen. e 53, secondo comma, della legge n. 689 del 1981, volta a conseguire una modificazione del tasso di ragguglio di 250 euro per un giorno di pena detentiva, sul rilievo che l'allora rimettente, in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata, invocava un intervento sostitutivo della disciplina sottoposta a scrutinio, da ritenersi di esclusiva spettanza del legislatore.

Anche l'odierna ordinanza di rimessione proporrebbe una soluzione interpretativa ritenuta dal giudice *a quo* più opportuna, ma non costituzionalmente imposta, trascurando che le valutazioni di dosimetria sanzionatoria sono di esclusiva pertinenza del legislatore, come del resto confermato dalle sentenze n. 40 del 2019, n. 233 e n. 222 del 2018 e n. 148 del 2016 di questa Corte.

4.2.- In ogni caso, le questioni sarebbero inammissibili per inesatta e/o incompleta identificazione della norma oggetto di censura e contraddittorietà del *petitum* formulato dal rimettente, che mirerebbe a reintrodurre nel testo dell'art. 53, secondo comma, della legge n. 689 del 1981 il richiamo all'art. 133-*bis* cod. pen., senza però censurare anche l'art. 4 della legge n. 134 del 2003, che tale riferimento ha espunto.

Poiché l'esito ripristinatorio avuto di mira dal giudice *a quo* presupporrebbe la previa declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 134 del 2003, la questione, ancorché «in astratto [...] non manifestamente infondata», sarebbe inammissibile per parziale aberratio ictus, avendo il rimettente omissso di censurare anche tale ulteriore disposizione.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 5 ottobre 2020, iscritta al n. 177 del r.o. 2020, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Ravenna ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 53, secondo comma, della legge 24 novembre 1981 n. 689 (Modifiche al sistema penale), «nella parte in cui [...] prevede che, nel determinare l'ammontare della pena pecuniaria in sostituzione della pena detentiva di durata sino a sei mesi, il giudice individui il valore giornaliero al quale può essere assoggettato l'imputato, da moltiplicare per i giorni di pena detentiva, in un valore [...] che non può essere inferiore alla somma indicata dall'art. 135 c.p., pari a euro 250,00, anziché fare applicazione dei criteri di ragguglio di cui all'art. 459, co. 1 bis, c.p.c., ovvero poter fare applicazione dei meccanismi di adeguamento di cui all'art. 133 bis del codice penale», denunziandone il contrasto con gli artt. 3, secondo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione.

2.- Con ordinanza del 14 aprile 2021, iscritta al n. 129 del r.o. 2021, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Taranto ha parimenti sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 53, secondo comma, della legge n. 689 del 1981, «nella parte in cui detta disposizione prevede che, nel determinare il quantum della pena pecuniaria sostitutiva della pena detentiva di durata inferiore a sei mesi, il Giudice individui il valore minimo giornaliero di un giorno di reclusione nella misura della somma indicata dall'articolo 135 c.p., pari a 250,00 euro, anziché nella minor somma di 75,00 € prevista dall'articolo 459, co. 1-*bis* c.p.p.», per ritenuto contrasto con gli artt. 3, secondo comma, 27, terzo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE).

In via subordinata, la stessa disposizione è denunciata, in riferimento ai medesimi parametri, nella parte in cui «non prevede che il Giudice, nel determinare la pena pecuniaria sostitutiva di pena detentiva di durata inferiore a sei mesi, [...] possa fare applicazione del criterio di adeguamento della pena pecuniaria minima previsto dall'articolo 133-*bis* c.p.».

3.- Le due ordinanze pongono questioni analoghe e meritano, pertanto, di essere riunite per la trattazione e decise con unica sentenza.



In effetti, entrambi i giudici rimettenti si dolgono in sostanza dell'eccessività del tasso giornaliero di sostituzione della pena detentiva con la pena pecuniaria, che - in forza del rinvio compiuto dal censurato art. 53, secondo comma, della legge n. 689 del 1981 all'art. 135 del codice penale - è attualmente pari a 250 euro. Tale tasso condurrebbe a risultati sanzionatori sproporzionati rispetto alla gravità del reato e alle condizioni economiche del reo; dal che deriverebbe la violazione congiunta degli artt. 3, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost. nonché - secondo il GIP del Tribunale di Taranto - dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 49, paragrafo 3, CDFUE.

4.- Quanto all'ammissibilità delle questioni prospettate, occorre osservare quanto segue.

4.1.- Le questioni poste dall'ordinanza iscritta al n. 177 del r.o. 2020, sollevate dal GIP del Tribunale di Ravenna, sono inammissibili.

L'Avvocatura generale dello Stato ha, in proposito, eccepito l'insufficiente motivazione sulla rilevanza delle questioni, non avendo il rimettente chiarito per quale motivo la pena pecuniaria calcolata sulla base della disciplina censurata risulterebbe eccessivamente gravosa per l'imputato.

L'eccezione è fondata, dal momento che il giudice rimettente ha effettivamente ommesso di illustrare per quale ragione una pena pecuniaria sostitutiva di 20.000 euro in aggiunta alla multa di 2.222,22 euro - oggetto di specifica richiesta di applicazione della pena da parte dell'imputato, in sede di opposizione al decreto penale di condanna per il delitto di assunzione di lavoratori privi di valido permesso di soggiorno - debba ritenersi sproporzionata rispetto alle sue condizioni economiche, sulle quali lo stesso giudice *a quo* non fornisce alcuna informazione. Tale insufficiente descrizione della fattispecie concreta non consente a questa Corte di apprezzare la rilevanza delle questioni prospettate (sentenze n. 114 del 2021 e n. 254 del 2020; ordinanze n. 136 del 2021 e n. 147 del 2020).

Da ciò deriva l'inammissibilità di tutte le questioni sollevate dal GIP del Tribunale di Ravenna, restando assorbite le ulteriori eccezioni formulate dall'Avvocatura generale dello Stato.

4.2.- A diverso esito conduce lo scrutinio di ammissibilità delle questioni sollevate dal GIP del Tribunale di Taranto.

4.2.1.- L'Avvocatura generale dello Stato ha, in primo luogo, eccepito l'inammissibilità di tali questioni, in difetto di una soluzione costituzionalmente obbligata ai vulnera denunciati.

L'eccezione non è fondata.

La sentenza n. 214 del 2014, invocata dall'interveniente, aveva invero ritenuto l'inammissibilità di una questione sollevata sulla stessa disposizione, con la quale il rimettente chiedeva a questa Corte di fissare a 97 euro, anziché a 250, il tasso di conversione giornaliero della pena detentiva in pena pecuniaria. La Corte aveva allora rilevato come la soluzione proposta non fosse «costituzionalmente obbligata», ritenendo necessario un intervento da parte del legislatore in una materia riservata alla sua discrezionalità.

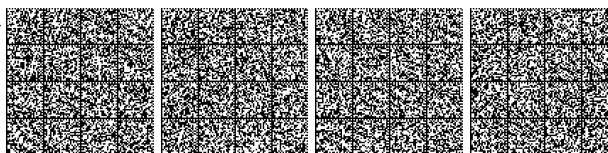
Tuttavia, una ormai copiosa giurisprudenza di questa Corte, successiva a quella sentenza, non ritiene più che l'impossibilità di individuare un'unica soluzione costituzionalmente obbligata al vulnera denunciato costituisca un ostacolo insuperabile all'ammissibilità di questioni di legittimità costituzionale, ben potendo questa Corte reperire essa stessa soluzioni costituzionalmente adeguate, già esistenti nel sistema e idonee a colmare temporaneamente la lacuna creata dalla stessa pronuncia di accoglimento della questione; ferma restando poi la possibilità per il legislatore di individuare, nell'esercizio della propria discrezionalità, una diversa soluzione nel rispetto dei principi enunciati da questa Corte. E ciò tanto in materia di dosimetria sanzionatoria (sentenze n. 185 del 2021, n. 40 del 2019, n. 233 e n. 222 del 2018, n. 236 del 2016), quanto altrove (*ex multis*, sentenze n. 63 del 2021, n. 252 e n. 224 del 2020, n. 242 del 2019 e n. 99 del 2019).

Lo stesso rimettente indica d'altronde, in rapporto di subordinazione, due possibili soluzioni a suo avviso costituzionalmente adeguate, rappresentate, la prima, dalla sostituzione del tasso di 250 euro giornalieri, previsto dall'art. 135 cod. pen., con quello minimo di 75 euro già previsto dall'art. 459, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale in materia di decreto penale di condanna; e, la seconda, dall'addizione alla disposizione denunciata della possibilità per il giudice di diminuire sino a un terzo il valore giornaliero di 250 euro in relazione alle condizioni economiche del reo, sulla base di quanto già previsto dall'art. 133-*bis* cod. pen.

4.2.2.- In secondo luogo, l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce l'aberratio ictus nella quale sarebbe incorso il giudice *a quo*, il quale erroneamente non avrebbe esteso le proprie censure all'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge 12 giugno 2003, n. 134 (Modifiche al codice di procedura penale in materia di applicazione della pena su richiesta delle parti): e dunque proprio alla disposizione che ha espunto dal testo della disposizione censurata il riferimento all'art. 133-*bis* cod. pen., che lo stesso giudice mirerebbe ora a ripristinare mediante la propria domanda formulata in via subordinata.

Nemmeno questa eccezione è fondata.

Il rimettente individua infatti correttamente la disposizione che stabilisce - attraverso il richiamo all'art. 135 cod. pen. - il meccanismo di conversione oggetto delle proprie censure. D'altra parte, con il petitum formulato in via subordinata il rimettente non mira ad ottenere una - problematica - reviviscenza del frammento normativo che richiamava l'art. 133-*bis*



cod. pen., abrogato dalla legge n. 134 del 2003, come sembrerebbe implicare l'eccezione formulata dalla difesa statale (sulla reviviscenza di disposizioni a seguito di sentenze di illegittimità costituzionale, sentenza n. 7 del 2020 e ivi ulteriori riferimenti). Piuttosto, il rimettente individua chiaramente nella facoltà di diminuire sino a un terzo la pena pecuniaria minima prevista dall'art. 133-bis cod. pen. una soluzione normativa già esistente nel sistema, la quale - una volta estesa anche all'istituto della sostituzione della pena detentiva - sarebbe in grado di ricondurre a legalità costituzionale la disposizione censurata. Richiesta, questa, pienamente ammissibile, alla luce delle considerazioni poc'anzi svolte.

4.2.3.- Deve, invece, essere dichiarata d'ufficio inammissibile la sola questione formulata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 49, paragrafo 3, CDFUE, non avendo il rimettente chiarito per quali ragioni la disciplina censurata ricada nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea: ciò che condiziona in via generale, ai sensi dell'art. 51 CDFUE, l'operatività dei diritti riconosciuti dalla Carta, e di conseguenza la stessa possibilità di invocarli quali parametri interposti nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (*ex multis*, sentenze n. 213, n. 185, n. 33 e n. 30 del 2021). Il che naturalmente non esclude la possibilità che i diritti della Carta possano essere utilizzati come strumenti interpretativi nella lettura delle stesse disposizioni costituzionali corrispondenti (come, ad esempio, nelle sentenze n. 33 del 2021, n. 102 del 2020, n. 272 del 2017 e n. 236 del 2016).

5.- Ai fini dell'esame nel merito delle residue questioni di legittimità costituzionale sollevate dal GIP del Tribunale di Taranto, appare opportuna una sintetica ricostruzione del contesto normativo in cui tali questioni si collocano.

5.1.- L'art. 53 della legge n. 689 del 1981 prevede che le pene detentive brevi possano essere sostituite dal giudice con le pene sostitutive della semidetenzione, della libertà controllata e della pena pecuniaria entro i limiti massimi, rispettivamente, di due anni, un anno e sei mesi.

Il successivo art. 58 disciplina l'esercizio di tale potere discrezionale da parte del giudice. Sulla base dei generali criteri per la commisurazione della pena indicati dall'art. 133 cod. pen., il giudice valuta anzitutto se sostituire la pena, essendo tenuto a non farlo allorché presuma che le prescrizioni non saranno adempiute dal condannato, oltre che in presenza delle cause ostative enumerate dall'art. 59 della stessa legge n. 689 del 1981; nel caso poi in cui opti per la sostituzione, «sceglie quella più idonea al reinserimento sociale del condannato».

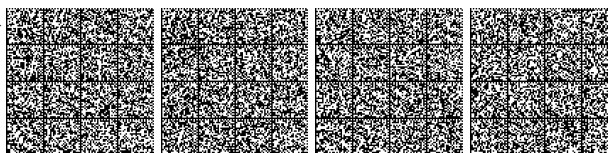
Come è noto, l'istituto della sostituzione della pena detentiva fu introdotto nel nostro ordinamento nel 1981 con l'obiettivo fondamentale di evitare, per quanto possibile, gli effetti negativi determinati dall'esecuzione delle pene detentive di breve durata (peraltro contenute, nella versione originaria della legge, entro il limite massimo di sei mesi): pene troppo brevi, appunto, perché potesse essere impostato e attuato un programma rieducativo realmente efficace in favore del condannato; ma abbastanza lunghe per determinare gravi conseguenze a suo carico, per reati di bassa gravità, dal momento che l'ingresso in carcere provoca non soltanto una brusca lacerazione dei rapporti familiari, sociali e lavorativi sino a quel momento intrattenuti (con conseguente difficoltà di un loro ripristino una volta terminata l'esecuzione della pena), ma anche il contatto con persone condannate per reati assai più gravi e, in generale, con subculture criminali che possono condurlo a maturare scelte di vita stabilmente orientate verso la commissione di nuovi reati.

Di talché, più che a contribuire, in positivo, alla risocializzazione del reo, le pene sostitutive risultano orientate a evitare, per quanto possibile, gli effetti desocializzanti della carcerazione di breve durata, assicurando al contempo - in conseguenza del loro contenuto comunque afflittivo - un risultato di intimidazione e ammonimento del reo, che dovrebbe distoglierlo dalla commissione di nuovi reati in futuro.

5.2.- Tali essenziali obiettivi sono caratteristici anche dalla pena pecuniaria sostitutiva della pena detentiva breve, cui è dedicato il secondo comma dell'art. 53 della legge n. 689 del 1981, oggi censurato.

Nel testo modificato, da ultimo, dall'art. 4 della legge n. 134 del 2003, tale disposizione prevede, in particolare, un sistema di determinazione della pena pecuniaria sostitutiva per tassi giornalieri: il giudice «individua il valore giornaliero al quale può essere assoggettato l'imputato e lo moltiplica per i giorni di pena detentiva», tenendo conto - ai fini della determinazione di tale valore giornaliero - «della condizione economica complessiva dell'imputato e del suo nucleo familiare». Tale valore giornaliero non può peraltro «essere inferiore alla somma indicata dall'articolo 135 del codice penale e non può superare di dieci volte tale ammontare». La pena pecuniaria complessiva risultante può, infine, essere soggetta al beneficio della rateizzazione previsto dall'art. 133-ter cod. pen., pure richiamato dalla disposizione in esame.

Le censure dell'odierno rimettente si appuntano sul limite minimo del tasso di conversione giornaliero che il giudice è tenuto a stabilire: limite minimo determinato mediante il rinvio, pacificamente considerato come "mobile", all'art. 135 cod. pen. Come più analiticamente rammentato dalla sentenza n. 214 del 2014, tale disposizione detta un criterio di ragguglio fra pene pecuniarie e pene detentive che è applicabile in linea di principio «per qualsiasi effetto giuridico», e il cui importo originario di cinquanta lire per ogni giorno di pena detentiva è stato oggetto di «reiterati interventi di adeguamento, sollecitati dalla progressiva perdita di potere di acquisto della moneta».



In particolare, l'art. 101 della legge n. 689 del 1981 innalzò da 5.000 a 25.000 lire per ogni giorno di pena detentiva tale coefficiente, che fu ulteriormente elevato a 75.000 lire dalla legge 5 ottobre 1993, n. 402 (Modifica dell'articolo 135 del codice penale: ragguaglio tra pene pecuniarie e pene detentive); somma poi arrotondata a 38 euro in seguito all'introduzione della moneta unica.

Infine, la legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica) ha drasticamente innalzato il criterio di ragguaglio alla misura oggi oggetto delle censure del rimettente, pari a 250 euro giornalieri: con una modifica che, come sottolineato ancora nella sentenza n. 214 del 2014, «torna a vantaggio dell'imputato, allorché sia la pena pecuniaria a dover essere ragguagliata alla pena detentiva (ad esempio, in sede di verifica della fruibilità dei benefici della sospensione condizionale della pena e della non menzione della condanna nel certificato del casellario giudiziale); mentre va a suo discapito nell'ipotesi inversa, così come tipicamente avviene quando si discute dell'applicazione dell'istituto di cui all'art. 53 della legge n. 689 del 1981».

6.- Ciò premesso, le questioni sollevate dal giudice rimettente sull'eccessività di tale limite minimo, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., sono fondate.

6.1.- Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (per una più estesa ricapitolazione, sentenza n. 112 del 2019), ai sensi del combinato disposto degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. l'ampia discrezionalità di cui dispone il legislatore nella quantificazione delle pene incontra il proprio limite nella manifesta sproporzione della singola scelta sanzionatoria, sia in relazione alle pene previste per altre figure di reato (sentenze n. 88 del 2019, n. 68 del 2012, n. 409 del 1989, n. 218 del 1974), sia rispetto alla intrinseca gravità delle condotte abbracciate da una singola figura di reato (sentenze n. 136 e 73 del 2020, n. 284 e 40 del 2019, n. 222 del 2018, n. 236 del 2016, n. 341 del 1994). Il limite in parola esclude, più in particolare, che la severità della pena comminata dal legislatore possa risultare manifestamente sproporzionata rispetto alla gravità oggettiva e soggettiva del reato: il che accade, in particolare, ove il legislatore fissi una misura minima della pena troppo elevata, vincolando così il giudice all'inflizione di pene che potrebbero risultare, nel caso concreto, chiaramente eccessive rispetto alla sua gravità.

6.2.- Il limite costituzionale in parola non può non valere anche per la pena pecuniaria, che è una sanzione criminale a tutti gli effetti, seppur con una precisazione imposta dalla sua stessa natura.

Come questa Corte ebbe modo di rilevare già nella sentenza n. 131 del 1979, la pena detentiva comprime la libertà personale, che è «bene primario posseduto da ogni essere vivente», mentre la pena pecuniaria incide sul patrimonio, bene che «non inerte naturalmente alla persona umana»; di talché la pena pecuniaria naturalmente «comporta l'inconveniente di una disuguale afflittività e al limite, dell'impossibilità di applicarla, in funzione delle diverse condizioni economiche dei soggetti condannati». Dunque, mentre l'impatto di pene detentive di eguale durata può in linea di principio ipotizzarsi come omogeneo per ciascun condannato, così non è per le pene pecuniarie: una multa del medesimo importo può risultare più o meno afflittiva secondo le disponibilità reddituali e patrimoniali del singolo condannato. Di qui, aveva proseguito questa Corte, la ricerca da parte di molti legislatori contemporanei «di rimedi, atti a salvaguardare l'efficacia e la concreta uguaglianza dell'effetto della pena pecuniaria, mediante meccanismi d'adeguamento alle diverse condizioni economiche dei condannati».

Un tale adeguamento, come rileva l'odierno rimettente, deve ritenersi imposto dal principio di eguaglianza, da cui discende il compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini (art. 3, secondo comma, Cost.). Nella prospettiva di un'eguaglianza «sostanziale» e non solo «formale», il vaglio che questa Corte è chiamata a compiere sulla manifesta sproporzione della pena pecuniaria non potrà che confrontarsi con il dato di realtà del diverso impatto del medesimo quantum di una tale pena rispetto a ciascun destinatario. Tale diverso impatto esige di essere «compensato» attraverso uno di quei rimedi cui aveva fatto cenno la sentenza n. 131 del 1979, in modo che il giudice sia posto nella condizione di tenere debito conto - nella commisurazione della pena pecuniaria - delle condizioni economiche del reo, oltre che della gravità oggettiva e soggettiva del reato (nell'ambito del diritto comparato, sulla illegittimità costituzionale di pene pecuniarie suscettibili di risultare gravemente sproporzionate rispetto alle concrete condizioni economiche dei singoli condannati, è citata Corte Suprema del Canada, sentenza 14 dicembre 2018, Regina contro Boudreault, 3 SCR 599).

A questa esigenza è ispirato, nell'ordinamento italiano, l'art. 133-bis cod. pen., che, al primo comma, impone al giudice di tenere conto delle condizioni economiche del reo nella determinazione dell'ammontare della multa e dell'ammenda e, al secondo comma, prevede la possibilità di un aumento sino al triplo del massimo stabilito dalla legge, nonché di una diminuzione sino a un terzo del minimo, allorché il giudice ritenga «che la misura massima sia inefficace ovvero che la misura minima sia eccessivamente gravosa». Analogamente, in materia di sanzioni amministrative pecuniarie, l'art. 11 della legge n. 689 del 1981 dispone che, in sede di determinazione di tali sanzioni, si debba tenere conto, oltre che della gravità della violazione e di eventuali condotte compiute dall'agente per l'eliminazione o l'attenuazione delle sue conseguenze, anche della personalità e delle condizioni economiche dell'agente medesimo; mentre, nel settore spe-



cifico delle violazioni in materia di tutela dei mercati finanziari - caratterizzato da sanzioni pecuniarie amministrative di natura punitiva e di impatto potenzialmente assai significativo - l'art. 194-bis del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52) parimenti dispone che nella determinazione dell'ammontare delle sanzioni debba tenersi conto, tra l'altro, della «capacità finanziaria del responsabile della violazione» (comma 1, lettera c).

Come già rilevato nella sentenza n. 131 del 1979, il diritto comparato mostra poi che numerosi ordinamenti hanno adottato in via generale - proprio per meglio assicurare l'eguaglianza "sostanziale" - il sistema cosiddetto dei tassi giornalieri, caratterizzato dalla scomposizione del processo di commisurazione della pena pecuniaria in due fasi distinte: una prima fase, nella quale si stabilisce, sulla base della gravità oggettiva e soggettiva del reato, il numero delle quote giornaliere che il condannato è tenuto a pagare; e una seconda fase, in cui viene fissato il valore di ciascuna quota, sulla base delle condizioni economiche del condannato stesso - e in particolare della quota di reddito giornaliero che si presume egli possa ragionevolmente impiegare per il pagamento della pena pecuniaria, tenuto conto anche dell'ammontare del patrimonio di cui risulti disporre - (in questo senso, ad esempio, l'art. 131-5 del codice penale francese, il § 40 del codice penale tedesco, il § 19 del codice penale austriaco, l'art. 50 del codice penale spagnolo, l'art. 47 del codice penale portoghese).

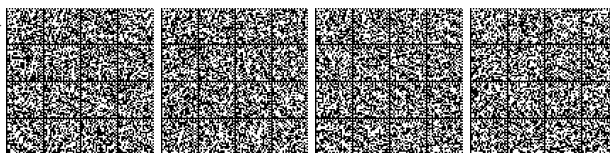
6.3.- La disposizione ora scrutinata si ispira, in effetti, al modello dei tassi giornalieri, stabilendo che per ogni giorno di pena detentiva sostituita il giudice debba individuare il «valore giornaliero cui può essere assoggettato l'imputato», tenendo conto «della condizione economica complessiva dell'imputato e del suo nucleo familiare». Tuttavia, essa prevede altresì che tale valore giornaliero non possa essere inferiore alla somma indicata dall'art. 135 cod. pen., che, a seguito delle modifiche introdotte dalla legge n. 94 del 2009, è oggi pari a 250 euro. E tale limite minimo è attualmente da intendersi come inderogabile, non essendo più possibile la diminuzione sino a un terzo che in precedenza era consentita dal richiamo all'art. 133-bis cod. pen., ora eliminato dal testo della disposizione censurata per effetto delle modifiche introdotte dalla legge n. 134 del 2003.

Una quota giornaliera di 250 euro è, all'evidenza, ben superiore a quella che la gran parte delle persone che vivono oggi nel nostro Paese sono ragionevolmente in grado di pagare, in relazione alle proprie disponibilità reddituali e patrimoniali. Moltiplicata poi per il numero di giorni di pena detentiva da sostituire, una simile quota conduce a risultati estremamente onerosi per molte di queste persone, sol che si consideri ad esempio - come già osservato nella sentenza n. 15 del 2020 - che «il minimo legale della reclusione, fissato dall'art. 23 cod. pen. in quindici giorni, deve oggi essere sostituito in una multa di almeno 3.750 euro, mentre la sostituzione di sei mesi di reclusione (pari al limite massimo entro il quale può operare il meccanismo previsto dall'art. 53, comma 2, della legge n. 689 del 1981) dà luogo a una multa non inferiore a 45.000 euro».

Il caso oggetto del giudizio *a quo* dimostra emblematicamente l'elevatezza della sanzione determinata dalla disposizione censurata: a fronte di una condotta in definitiva di modesto disvalore, come una violenza privata realizzata mediante il parcheggio di un'autovettura in prossimità dell'ingresso dell'abitazione delle persone offese, con l'effetto di impedire a queste ultime di entrare e uscire con la propria macchina, la sostituzione della pena concordata dalle parti di tre mesi di reclusione - ritenuta congrua dal giudice - condurrebbe all'irrogazione di una pena pecuniaria sostitutiva di ben 22.500 euro: una somma che, come puntualmente osserva il giudice *a quo* sulla base della documentazione prodotta dall'imputato, è sostanzialmente pari ai redditi da lui dichiarati per l'intero anno 2020.

Come già sottolineato dalla sentenza n. 15 del 2020, una quota giornaliera di conversione così elevata «ha determinato, nella prassi, una drastica compressione del ricorso alla sostituzione della pena pecuniaria, che pure era stata concepita dal legislatore del 1981 - in piena sintonia con la logica dell'art. 27, terzo comma, Cost. - come prezioso strumento destinato a evitare a chi sia stato ritenuto responsabile di reati di modesta gravità di scontare pene detentive troppo brevi perché possa essere impostato un reale percorso trattamentale, ma già sufficienti a produrre i gravi effetti di lacerazione del tessuto familiare, sociale e lavorativo, che il solo ingresso in carcere solitamente produce». Al tempo stesso, la disposizione censurata ha finito per «trasformare la sostituzione della pena pecuniaria in un privilegio per i soli condannati abbienti», in contrasto con l'art. 3 Cost.

6.4.- Simili considerazioni appaiono, del resto, alla base del criterio stabilito dall'art. 1, comma 17, lettera l), 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), con cui si delega al Governo a prevedere che il valore giornaliero, al quale può essere assoggettato il condannato in caso di sostituzione della pena detentiva, debba essere individuato, nel minimo, «in misura indipendente dalla somma indicata dall'art. 135 del codice penale», così da «evitare che la sostituzione della pena risulti eccessivamente onerosa in rapporto alle condizioni economiche del condannato e del suo nucleo familiare, consentendo al giudice di adeguare la sanzione sostitutiva alle condizioni economiche e di vita del condannato».



7.- Questa Corte è chiamata ora, a due anni dal monito contenuto nella sentenza n. 15 del 2020 più volte citata, a porre rimedio alle violazioni riscontrate.

La semplice ablazione della disposizione censurata renderebbe impossibile la sostituzione della pena detentiva con la pena pecuniaria, pregiudicando così la funzionalità di uno strumento importante, anche se oggi sottoutilizzato proprio in ragione dell'incongruità della disciplina censurata, per «contenere la privazione della libertà e la sofferenza inflitta alla persona umana nella misura minima necessaria» (sentenza n. 179 del 2017): ciò che determinerebbe un «insostenibile vuoto di tutela» per interessi costituzionalmente rilevanti (sentenza n. 185 del 2021, nonché sentenza n. 222 del 2018).

Si rende perciò necessario reperire nel sistema soluzioni normative già esistenti, che consentano di porre almeno provvisoriamente rimedio agli accertati vizi di legittimità costituzionale, assicurando al contempo la perdurante operatività della sostituzione della pena detentiva.

Al riguardo, questa Corte non può allo stato che ricorrere alla soluzione - suggerita dal petitum formulato in via principale dal giudice rimettente - consistente nella sostituzione del minimo di 250 euro con quello di 75 euro per ogni giorno di pena detentiva sostituita, stabilito dall'art. 459, comma 1-bis, cod. proc. pen. in relazione al decreto penale di condanna; soluzione che peraltro poco si discosta, nell'esito pratico, da quella - prospettata attraverso il petitum formulato in via subordinata - di ripristinare la possibilità per il giudice di diminuire sino a un terzo la pena pecuniaria minima, prevista in via generale dall'art. 133-bis, secondo comma, cod. pen. (ciò che condurrebbe a fissare a circa 83 euro il minimo del valore giornaliero).

Non è invece necessaria - né è richiesta dal rimettente - alcuna modifica relativa al massimo del valore giornaliero, che deve pertanto rimanere ancorato alla misura - fissata dal legislatore - pari a dieci volte l'ammontare stabilito dall'art. 135 cod. pen., e dunque, oggi, a 2.500 euro; ciò che consente di mantenere una differenza di regime tra l'ordinaria sostituzione della pena detentiva con la pena pecuniaria, disciplinata dalla disposizione censurata, e quella speciale prevista dall'art. 459, comma 1-bis, cod. proc. pen. in materia di decreto penale di condanna, che prevede un valore giornaliero massimo pari a tre volte la somma di 75 euro (e cioè pari a 225 euro).

In conclusione, la disposizione censurata deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui, al quarto periodo, prevede che «[i]l valore giornaliero non può essere inferiore alla somma indicata dall'art. 135 del codice penale e non può superare di dieci volte tale ammontare», anziché «[i]l valore giornaliero non può essere inferiore a 75 euro e non può superare di dieci volte la somma indicata dall'art. 135 del codice penale».

8.- Resta ovviamente ferma la possibilità che nell'esercizio della menzionata delega di cui alla legge n. 134 del 2021 vengano individuate soluzioni diverse, e in ipotesi ancor più adeguate, a garantire la piena conformità della disciplina della sostituzione della pena detentiva con la pena pecuniaria ai principi costituzionali così come poc'anzi declinati.

E resta ferma, più in generale, la stringente opportunità - più volte segnalata da questa Corte - che il legislatore intervenga, nell'attuazione della delega stessa ovvero mediante interventi normativi *ad hoc*, a restituire effettività alla pena pecuniaria, anche attraverso una revisione degli attuali meccanismi di esecuzione forzata e di conversione in pene limitative della libertà personale (sentenza n. 279 del 2019); e ciò «nella consapevolezza che soltanto una disciplina della pena pecuniaria in grado di garantirne una commisurazione da parte del giudice proporzionata tanto alla gravità del reato quanto alle condizioni economiche del reo, e assieme di assicurarne poi l'effettiva riscossione, può costituire una seria alternativa alla pena detentiva, così come di fatto accade in molti altri ordinamenti contemporanei» (sentenza n. 15 del 2020).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 53, secondo comma, della legge 24 novembre 1981 n. 689 (Modifiche al sistema penale), nella parte in cui prevede che «[i]l valore giornaliero non può essere inferiore alla somma indicata dall'art. 135 del codice penale e non può superare di dieci volte tale ammontare», anziché «[i]l valore giornaliero non può essere inferiore a 75 euro e non può superare di dieci volte la somma indicata dall'art. 135 del codice penale»;



2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 53, secondo comma, della legge n. 689 del 1981, sollevate, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Ravenna con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, secondo comma, della legge n. 689 del 1981, sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Taranto con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'1 febbraio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_220028

N. 29

Ordinanza 12 gennaio - 1° febbraio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Obbligo dell'istruzione elementare dei minori - Sanzione per la sua inosservanza - Analogo inadempiamento riguardo alla scuola media inferiore di primo grado e al primo biennio dell'istruzione secondaria superiore - Omessa previsione - Denunciata discriminazione, violazione del dovere dei genitori di istruire i figli e dell'obbligatorietà dell'istruzione inferiore - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Codice penale, art. 731.
- Costituzione, artt. 3, 30 e 34, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 731 del codice penale, promossi dal Giudice onorario di pace di Taranto con due ordinanze del 24 maggio 2019 e del 30 novembre 2019, rispettivamente iscritte al n. 162 del registro ordinanze 2020 e al n. 7 del registro ordinanze 2021 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2020 e n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 12 gennaio 2022 il Giudice relatore Nicolò Zanon;
deliberato nella camera di consiglio del 12 gennaio 2022.

Ritenuto che, con due ordinanze di analogo tenore (r.o. n. 162 del 2020 e n. 7 del 2021), il Giudice onorario di pace di Taranto ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 30 e 34, secondo comma, della Costituzione (quest'ultimo parametro solo quanto all'ordinanza r.o. n. 162 del 2020), questioni di legittimità costituzionale dell'art. 731 del codice penale, nella parte in cui punisce l'inosservanza dell'obbligo di impartire o far impartire ai minori l'istruzione elementare e non anche l'analogo inadempimento riguardo alla scuola media inferiore ed al primo biennio della scuola secondaria superiore;

che, con riguardo al giudizio di cui all'ordinanza r.o. n. 162 del 2020, il rimettente si limita a riferire che sta celebrando un dibattimento nei confronti di persone imputate del reato di cui all'art. 731 cod. pen.;

che, nel giudizio cui attiene l'ordinanza r.o. n. 7 del 2021, risulta che il medesimo rimettente è chiamato a valutare una richiesta di archiviazione, avanzata dal pubblico ministero, nei confronti di genitori «che esercitano la potestà sui minori frequentanti la scuola di 1° grado presso l'Istituto Comprensivo», dei quali si sarebbero registrate numerose assenze durante l'anno scolastico 2018/2019;

che, in punto di non manifesta infondatezza delle questioni sollevate, le due ordinanze di rimessione presentano un'identica motivazione;

che il rimettente rileva come la previsione sanzionatoria dell'art. 731 cod. pen. riguardi solo l'inosservanza dell'obbligo di procurare l'istruzione elementare, poiché la disposizione che ne aveva a suo tempo esteso l'applicazione all'omessa frequentazione della scuola media (cioè l'art. 8 della legge 31 dicembre 1962, n. 1859, recante «Istituzione e ordinamento della scuola media statale») è stata abrogata dall'art. 1 del decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212 (Abrogazione di disposizioni legislative statali, a norma dell'articolo 14, comma 14-*quater*, della legge 28 novembre 2005, n. 246);

che il presidio penale concernente l'istruzione media - prosegue il giudice *a quo* - non è stato ripristinato nella legislazione successiva, sebbene l'obbligo di formazione scolastica sia stato prolungato, fino a comprendere un ciclo di studi della durata di almeno dodici anni, o comunque fino all'ottenimento di una qualifica professionale triennale entro il diciottesimo anno di età (art. 1, comma 3, del decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76, recante «Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, a norma dell'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 28 marzo 2003, n. 53»; è citato anche il comma 622 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge finanziaria 2007)», che qualifica come obbligatoria l'istruzione impartita per almeno dieci anni, finalizzata a consentire il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età;

che il rimettente, tutto ciò premesso, assume che l'art. 731 cod. pen. sarebbe «manifestamente incostituzionale», nella parte in cui non sanziona l'inadempimento dell'obbligo di impartire o far impartire l'istruzione oltre la soglia della scuola elementare;

che una tale disciplina varrebbe anzitutto a creare una discriminazione ingiustificata tra «l'obbligo dei genitori di istruire i figli sino alla scuola elementare» e «l'obbligo dei genitori di istruire i figli sino ai primi due anni della scuola superiore», aggravando il fenomeno della dispersione scolastica;

che l'art. 30 Cost. e (quanto all'ordinanza r.o. n. 162 del 2020) il secondo comma del successivo art. 34 - letti «in riferimento» al ricordato art. 1, comma 622, della legge n. 296 del 2006 - sarebbero lesi dalla disposizione censurata, nella parte in cui configurano un obbligo scolastico esteso all'istruzione media inferiore;

che la proposta dichiarazione d'illegittimità costituzionale, nella forma dell'addizione, consentirebbe di adeguare la norma censurata «ai principi sovraordinati della legislazione ordinaria attuale», come sanciti dalla citata legge n. 296 del 2006, e perciò di conformare la disciplina penale del fenomeno alle sopravvenute variazioni «delle circostanze e dei rapporti sociali»;



che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in entrambi i giudizi, sollecitando una decisione di manifesta inammissibilità delle questioni sollevate;

che infatti mancherebbero, in entrambi i provvedimenti di rimessione, adeguate indicazioni sui fatti e sui procedimenti principali, restando preclusa, di conseguenza, ogni valutazione circa la rilevanza delle medesime questioni;

che, inoltre, tali questioni sarebbero comunque inammissibili, poiché mirate ad ottenere dalla Corte costituzionale una addizione in *malam partem* rispetto ad una disposizione incriminatrice, ciò che comporterebbe una violazione del secondo comma dell'art. 25 Cost.;

che infine - sempre secondo l'Avvocatura generale dello Stato - le questioni non sarebbero nel merito fondate, posto che il legislatore avrebbe nella specie esercitato in maniera ragionevole la propria discrezionalità, in particolare limitando la sanzione penale ai soli casi di inosservanza dell'obbligo dell'istruzione elementare dei minori, cioè dell'istruzione di primo livello, indispensabile per un «basico inserimento nella società civile» e propedeutica ad una formazione più completa.

Considerato che, con due ordinanze di analogo tenore, il Giudice onorario di pace di Taranto ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 30 e 34, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 731 del codice penale, nella parte in cui punisce l'inosservanza dell'obbligo di impartire o far impartire ai minori l'istruzione elementare e non anche l'analogo inadempimento con riferimento alla scuola media inferiore e al primo biennio della scuola secondaria superiore;

che i due provvedimenti in questione (r.o. n. 162 del 2020 e n. 7 del 2021), deliberati dal medesimo rimettente, censurano la medesima disposizione, con identica motivazione e in riferimento a parametri costituzionali in larga parte coincidenti, di talché può essere disposta la riunione dei relativi procedimenti;

che - secondo il giudice *a quo* - l'attuale irrilevanza penale dell'inadempimento degli obblighi concernenti l'istruzione secondaria comporterebbe un trattamento ingiustificatamente differenziato tra soggetti tutti gravati dal dovere di procurare ai minori i livelli di istruzione resi obbligatori dalla legge e contrasterebbe, altresì, con gli artt. 30 e 34, secondo comma, Cost., poiché da queste stesse disposizioni costituzionali si evincerebbe il carattere obbligatorio dell'istruzione per la durata di almeno otto anni;

che la disposizione con cui la previsione sanzionatoria era stata estesa all'inadempimento degli obblighi di istruzione presso la scuola media inferiore (cioè l'art. 8 della legge 31 dicembre 1962, n. 1859, recante «Istituzione e ordinamento della scuola media statale»), è stata abrogata a opera dell'art. 1 del decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212 (Abrogazione di disposizioni legislative statali, a norma dell'articolo 14, comma 14-*quater*, della legge 28 novembre 2005, n. 246);

che ne consegue in effetti, secondo costante giurisprudenza di legittimità, il mancato allineamento tra durata del periodo di istruzione obbligatoria e relativo presidio sanzionatorio penale;

che il rimettente, peraltro, nulla argomenta su tale specifica vicenda abrogativa e comunque non coinvolge nelle proprie censure la ricordata disposizione abrogatrice;

che, inoltre, entrambe le ordinanze di rimessione mancano di descrivere adeguatamente le fattispecie per cui è giudizio, impedendo qualunque controllo sulla rilevanza delle questioni di legittimità sollevate (*ex multis*, sentenza n. 154 del 2021 e ordinanze n. 159 e n. 136 del 2021);

che, in ogni caso, come già rilevato da questa Corte definendo un primo procedimento incidentale introdotto dal medesimo giudice rimettente in rapporto alle stesse questioni di legittimità, entrambe le ordinanze in esame sollecitano un intervento additivo in *malam partem* in materia penale, finalizzato ad estendere l'ambito di applicazione di una previsione incriminatrice (ordinanza n. 219 del 2020);

che la giurisprudenza costituzionale, alla luce della riserva di legge posta nel secondo comma dell'art. 25 Cost., ha da tempo chiarito che non sono consentite, in tale materia, pronunce che estendano il novero delle condotte punibili (tra le decisioni più recenti, *ex multis*, sentenze n. 17 del 2021, n. 155 e n. 37 del 2019, nonché la già citata ordinanza n. 219 del 2020);

che d'altra parte, nel caso di specie, non si è al cospetto di alcuna delle specifiche ipotesi in cui la giurisprudenza costituzionale considera ammissibile il controllo di legittimità costituzionale con potenziali effetti in *malam partem*: non si versa, cioè, in un caso in cui sono da applicare norme di ingiustificato favore, riguardo a soggetti o a comportamenti sottratti a una previsione incriminatrice di carattere generale, né si è in presenza di fenomeni di scorretto esercizio del potere legislativo, o ancora della violazione di obblighi di matrice sovranazionale (di recente, sentenza n. 37 del 2019);

che, in particolare, la denunciata irrilevanza penalistica delle condotte sommariamente descritte dal rimettente non costituisce deroga a un regime generalizzato di penalizzazione delle omissioni concernenti gli obblighi di istruzione;

che, dunque, le questioni devono essere dichiarate manifestamente inammissibili.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), e 9, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 731 del codice penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 30 e 34, secondo comma, della Costituzione, dal Giudice onorario di pace di Taranto con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

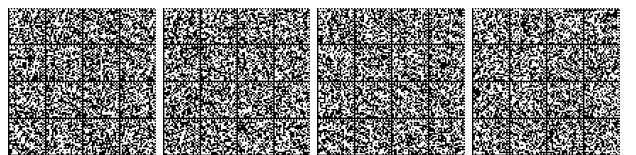
Depositata in Cancelleria l'1 febbraio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_220029





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 2

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 gennaio 2022
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Difesa dell'ambiente, energia e sviluppo sostenibile - Impianti fotovoltaici a terra - Previsione che non sono idonee per la relativa realizzazione, tra le altre, le aree individuate dal piano regolatore comunale in esito alla conformazione al Piano paesaggistico regionale (PPR) e a una lettura paesaggistica approfondita, ai sensi dell'art. 14 delle Norme tecniche di attuazione (NTA) del PPR - Individuazione delle aree non idonee prevista limitatamente alla realizzazione di nuovi impianti di potenza superiore a 1 MW.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Difesa dell'ambiente, energia e sviluppo sostenibile - Impianti fotovoltaici a terra - Condizioni - Previsione, in particolare, che tale realizzazione non comprometta un bene paesaggistico, alterando negativamente lo stato dell'assetto scenico-percettivo e creando un notevole disturbo della sua leggibilità - Ubicazione dell'impianto in aree non visibili da strade di interesse panoramico e senza compromettere visuali panoramiche o coni visuali e profili identitari tutelati dal PPR o dagli strumenti urbanistici comunali conformati - Imposizione che sia assicurato il raggiungimento degli obiettivi di qualità paesaggistica di cui all'allegato B3 del PPR recante l'Abaco delle aree compromesse e degradate.

– Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 2 novembre 2021, n. 32 (*recte*: n. 16) (Misure finanziarie intersettoriali), art. 4, commi 17 e 18.

Ricorso *ex* art. 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*;

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 4 giugno 2020, n. 32, art. 12, commi 2, 3 e 4, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 7 agosto 2020.

1. Nel BUR 5 novembre 2021, n. 35, è stata pubblicata la legge regionale 2 novembre 2021, n. 16, recante «Misure finanziarie intersettoriali».

2. Il Presidente del Consiglio ritiene che tale legge sia censurabile relativamente alle disposizioni di cui all'art. 4, commi 17 e 18, e, pertanto, propone questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127, comma 1 della Costituzione per i seguenti

MOTIVI

3. L'art. 4 della legge regionale *de qua*, sotto la rubrica «Difesa dell'ambiente, energia e sviluppo sostenibile», al comma 17, prevede che:

«Non sono idonee per la realizzazione degli impianti fotovoltaici a terra di cui al comma 16:

a) le aree individuate dal piano regolatore comunale in esito alla conformazione al PPR e a una lettura paesaggistica approfondita, ai sensi dell'art. 14 delle Norme tecniche di attuazione (NTA) del PPR;

b) i siti regionali inseriti nella lista del patrimonio mondiale culturale e naturale riconosciuto dall'UNESCO e nelle relative zone tampone, nonché i siti per i quali è stata presentata la candidatura per il riconoscimento UNESCO;

c) i siti Natura 2000 e le aree naturali tutelate ai sensi della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), e della legge regionale 30 settembre 1996, n. 42 (Norme in materia di parchi e riserve naturali regionali);



d) le aree e i beni di notevole interesse culturale di cui alla parte II del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), le aree dichiarate di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 del decreto legislativo n. 42/2004 e i relativi ulteriori contesti, le zone di interesse archeologico e gli ulteriori contesti d'interesse archeologico, nonché le aree a rischio potenziale archeologico indicate nel PPR o negli strumenti urbanistici comunali;

e) le aree ricadenti nei beni paesaggistici di cui all'art. 142, comma 1, del decreto legislativo n. 42/2004, o loro ulteriori contesti, o in generale ulteriori contesti, ferma restando la facoltà del richiedente di presentare documentazione idonea a dimostrare la non interferenza degli impianti con gli obiettivi e la disciplina d'uso previsti dal PPR;

f) le aree agricole ricomprese in zone territoriali omogenee F di "Tutela ambientale" individuate dagli strumenti urbanistici generali comunali adeguati al PURG;

g) le aree localizzate in comprensori irrigui serviti dai Consorzi di bonifica e oggetto di riordino fondiario;

h) le aree agricole che rientrano nelle classi 1 e 2 di capacità d'uso secondo la *Land Capability Classification* (LCC) del *United States Department of Agriculture* (USDA) e individuate nella Carta regionale di capacità d'uso agricolo dei suoli, ferma restando la facoltà del richiedente di presentare idonea documentazione e, in particolare, una relazione pedologica, finalizzata alla riclassificazione delle aree di interesse aziendale».

4. Tale disposizione va ricondotta alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», che costituisce oggetto di potestà legislativa concorrente ex art. 117, comma 3 della Costituzione.

Come ricordato dalla Corte nella sentenza 5 aprile 2018, n. 69, «il legislatore statale, attraverso la disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto principi che, per costante giurisprudenza di questa Corte, non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale, in quanto espressione della competenza legislativa concorrente in materia di energia, di cui all'art. 117, terzo comma della Costituzione.

Tali principi sono contenuti nel decreto legislativo n. 387 del 2003 e nel decreto legislativo n. 28 del 2011, [...], ciascuno dei quali ha dato attuazione ad una direttiva dell'Unione europea. Lo sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili costituisce un obiettivo rilevante della politica energetica dell'Unione europea. Per il perseguimento di tale finalità sono state emanate, fra le altre, la direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 settembre 2001 sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili, nel mercato interno dell'elettricità, e la direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE [...].

In particolare, i regimi abilitativi degli impianti per la produzione di energia rinnovabile sono regolati dalle Linee guida di cui al d.l. 10 settembre 2010, adottate in attuazione del comma 10 dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387 del 2003, e richiamate nel decreto legislativo n. 28 del 2011. Si tratta di atti di formazione secondaria, che costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria. Essi rappresentano un corpo unico con la disposizione legislativa che li prevede e che ad essi affida il compito di individuare le specifiche tecniche che mal si conciliano con il contenuto di un atto legislativo e che necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale».

4.1 La vincolatività delle Linee guida è confermata anche dal fatto che esse sono state adottate in sede di Conferenza unificata, in ragione degli ambiti materiali che vengono in rilievo e quindi nel rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

In particolare, come precisato dalla Corte nella sentenza 11 novembre 2011, n. 308:

«il legislatore statale, nel dettare tale disciplina, ha "inteso trovare modalità di equilibrio" tra la competenza esclusiva statale in materia di ambiente e paesaggio e quella concorrente in materia di energia (sentenza n. 275 del 2011). Si è, inoltre, precisato che "il bilanciamento tra le esigenze connesse alla produzione di energia e gli interessi ambientali impone una preventiva ponderazione concertata in ossequio al principio di leale cooperazione" (sentenza n. 192 del 2011). In questa prospettiva, si giustifica l'attribuzione alla Conferenza unificata della competenza ad approvare le Linee guida»;

non è dunque consentito «alle Regioni di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa».

La Corte, nella sentenza 30 luglio 2021, n. 177, ha ribadito che «nell'indicare puntuali modalità attuative della legge statale, le Linee guida hanno "natura inderogabile e devono essere applicate in modo uniforme in tutto il territorio nazionale (sentenze n. 286 e n. 86 del 2019, n. 69 del 2018)" (sentenza n. 106 del 2020)».

5. La legge regionale n. 15 del 2021, all'art. 4, comma 17, lettera a), nell'includere tra le aree non idonee, «le aree individuate dal piano regolatore comunale in esito alla conformazione al PPR e a una lettura paesaggistica approfondita, ai sensi dell'art. 14 delle Norme tecniche di attuazione (NTA) del PPR», attribuisce di fatto anche ai Comuni la possibilità di apporre limitazioni all'installazione degli impianti rinnovabili.



Alla luce di quanto detto in precedenza, tale previsione si pone in contrasto con le citate Linee guida FER di cui al d.m. 10 settembre 2010, secondo le quali (v. allegato 3) l'individuazione delle aree e dei siti non idonei deve essere effettuata «dalle Regioni con propri provvedimenti tenendo conto dei pertinenti strumenti di pianificazione ambientale, territoriale e paesaggistica, secondo le modalità indicate al paragrafo 17 e sulla base dei seguenti principi e criteri [...]».

In particolare, in base al paragrafo 17.1 delle Linee guida, le Regioni devono compiere «un'apposita istruttoria, avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale» (paragrafo 17.1).

All'esito di tale istruttoria, le Regioni procedono ad indicare, nell'atto di pianificazione, la non idoneità di ciascuna area «in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti», motivando le incompatibilità con riferimento agli obiettivi di protezione perseguiti dalle disposizioni esaminate.

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

5.1 Va anche considerato che per costante giurisprudenza amministrativa il ruolo del Comune nel procedimento abilitativo degli impianti rinnovabili deve limitarsi al vaglio del progetto sotto il profilo della conformità alla disciplina urbanistica, laddove, con particolare riferimento, appunto, agli impianti fotovoltaici su aree agricole, è la stessa disciplina di settore (art. 12, decreto legislativo n. 387/2003) a prevedere la compatibilità urbanistica delle relative installazioni, non rendendo necessario alcun eventuale procedimento di variante.

6. L'art. 4, comma 17, lettera *a*), altera il quadro delle competenze amministrative definito dai principi statali e si pone in contrasto con le Linee guida, le quali, secondo l'orientamento costante della Corte, condividono con il citato art. 12 del decreto legislativo n. 387 del 2003 la qualifica di principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», e sono, dunque, vincolanti per tutte le Regioni (v. anche le sentenze n. 86 e n. 286 del 2019, n. 68 del 2018 e n. 13 del 2014).

7. Inoltre, l'art. 4, comma 17:

individua le aree non idonee esclusivamente per la realizzazione di nuovi impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1 MW (1);

con le previsioni di cui alle lettere da *b*) ad *h*), introduce numerosi vincoli di merito, ponendosi in conflitto con l'art. 41 della Costituzione e con la normativa interna e sovranazionale che, promuovendo la diffusione delle fonti rinnovabili, inibisce qualsiasi previsione di astratta e aprioristica limitazione dei procedimenti autorizzativi e delle relative installazioni.

8. Si richiama in proposito l'orientamento costante della Corte adita, nella disciplina relativa all'autorizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, le Regioni non possono imporre in via legislativa vincoli generali non previsti dalla disciplina statale.

Una normativa regionale, che non rispetti la riserva di procedimento amministrativo e, dunque, non consenta di operare un bilanciamento in concreto degli interessi, strettamente aderente alla specificità dei luoghi, impedisce, difatti, la migliore valorizzazione di tutti gli interessi pubblici implicati e, di riflesso, viola il principio, conforme alla normativa dell'Unione europea, della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili (sentenza n. 286 del 2019, in senso analogo, *ex multis*, sentenze n. 106 del 2020, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011).

9. Va anche posto in evidenza che il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima, inviato alla Commissione europea dal Governo italiano a fine 2019 in attuazione del regolamento (UE) 2018/1999, ha stabilito, per i profili che qui rilevano, un cambio di approccio rispetto a quello delineato dall'attuale quadro normativo di settore, demandando alle Regioni, sulla base di criteri previamente prestabiliti e condivisi, l'individuazione delle aree idonee e non idonee per la localizzazione di impianti a fonte rinnovabile.

A tali fini, nell'ambito nel quadro delle misure complessivamente volte al raggiungimento degli obiettivi in materia di energia da fonti rinnovabili, particolare rilievo è stato ascrivito alla individuazione delle aree adatte alla realizzazione degli impianti nonché alla condivisione degli obiettivi nazionali con le Regioni, da perseguire attraverso la defi-

(1) Il precedente comma 16 dell'art. 4 legge regionale n. 16/2021 dispone infatti che: «La Regione, ai sensi del decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), e del Piano paesaggistico regionale (PPR), disciplina i criteri per la localizzazione e la realizzazione di nuovi impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1 MW, con particolare riferimento alle zone territoriali omogenee E «Usi agricoli e forestali» e F «Tutela ambientale» del Piano urbanistico regionale generale (PURG), approvato con decreto del Presidente della Giunta regionale del 15 settembre 1978, n. 0826/Pres., che trovano applicazione sino al compimento, a cura della Regione, degli adempimenti previsti dalla disciplina statale attuativa della legge 22 aprile 2021, n. 53 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019-2020), per l'installazione di impianti da fonti rinnovabili».



nizione di un quadro regolatorio nazionale che, in coerenza con le esigenze di tutela delle aree agricole e forestali, del patrimonio culturale e del paesaggio, della qualità dell'aria e dei corpi idrici, stabilisca criteri (previamente condivisi con il livello regionale) sulla cui base le Regioni stesse procedano alla definizione delle superfici e delle aree idonee e non idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili.

Ciò al fine di favorire lo sviluppo coordinato di impianti, rete elettrica e sistemi di accumulo, con procedure autorizzative rese più semplici e veloci (e coordinate con i meccanismi di sostegno), proprio grazie alla preventiva condivisione dell'idoneità di superfici e aree.

9.1 La legge 22 aprile 2021, n. 53, recante «Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019-2020», nel dettare i criteri ulteriori di delega per il recepimento della direttiva 2018/2001/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, ha affrontato in modo dettagliato il tema delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili, definendo un regolamentato percorso di condivisione operativa degli obiettivi con le Regioni, in sede di Conferenza unificata, volto alla precipua individuazione delle superfici e aree idonee e non idonee per l'installazione di impianti a fonte rinnovabile.

In particolare, l'art. 5, comma 1, lettere *a)* e *b)*, stabilisce che il Governo nell'esercizio della Delega deve:

«*a)* prevedere, previa intesa con la Conferenza unificata ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, su proposta del Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, al fine del concreto raggiungimento degli obiettivi indicati nel Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), una disciplina per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili nel rispetto delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici, nonché delle specifiche competenze dei Ministeri per i beni e le attività culturali e per il turismo, delle politiche agricole alimentari e forestali e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, privilegiando l'utilizzo di superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali e parcheggi, e aree non utilizzabili per altri scopi, compatibilmente con le caratteristiche e le disponibilità delle risorse rinnovabili, delle infrastrutture di rete e della domanda elettrica, nonché tenendo in considerazione la dislocazione della domanda, gli eventuali vincoli di rete e il potenziale di sviluppo della rete stessa. A tal fine sono osservati, in particolare, i seguenti indirizzi:

1) la disciplina è volta a definire criteri per l'individuazione di aree idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili aventi una potenza complessiva almeno pari a quella individuata come necessaria dal PNIEC per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili. A tal fine, la disciplina reca inoltre criteri per la ripartizione fra Regioni e Province autonome e prevede misure di salvaguardia delle iniziative di sviluppo in corso che risultino coerenti con i criteri di localizzazione degli impianti preesistenti, rispetto a quelli definiti dalla presente lettera;

2) il processo programmatico di individuazione delle aree idonee è effettuato da ciascuna Regione o Provincia autonoma in attuazione della disciplina di cui al numero 1) entro sei mesi. Nel caso di mancata adozione, è prevista l'applicazione dell'art. 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234;

b) prevedere che, nell'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili di cui alla lettera *a)*, siano rispettati i principi della minimizzazione degli impatti sull'ambiente, sul territorio e sul paesaggio, fermo restando il vincolo del raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030 e tenendo conto della sostenibilità dei costi correlati al raggiungimento di tale obiettivo».

9.2 In attuazione dei suddetti criteri di delega, il decreto legislativo di recepimento della direttiva 2018/2001 in corso di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, all'art. 20, ha introdotto una specifica «Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili» stabilendo, in particolare, all'art. 20, commi 1 e da 6 a 8, che

«1. Con uno o più decreti del Ministro della transizione ecologica, di concerto con il Ministro della cultura e il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono stabiliti principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili aventi una potenza complessiva almeno pari a quella individuata come necessaria dal PNIEC per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili. In via prioritaria, con i decreti di cui al presente comma si provvede a:

a) dettare i criteri per l'individuazione delle aree idonee all'installazione della potenza eolica e fotovoltaica indicata nel PNIEC, stabilendo le modalità per minimizzare il relativo impatto ambientale e la massima porzione di suolo occupabile dai suddetti impianti per unità di superficie, nonché dagli impianti a fonti rinnovabili di produzione di energia elettrica già installati e le superfici tecnicamente disponibili;



b) indicare le modalità per individuare superfici, aree industriali dismesse e altre aree compromesse, aree abbandonate e marginali idonee alla installazione di impianti a fonti rinnovabili.

[...]

6. Non possono essere disposte moratorie ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione, nelle more dell'individuazione delle aree idonee.

7. Le aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee.

8. Nelle more dell'adozione dei decreti di cui al comma 1, sono considerate aree idonee, ai fini di cui al comma 1 del presente articolo:

a) i siti ove sono già installati impianti della stessa fonte e in cui vengono realizzati interventi di modifica non sostanziale ai sensi dell'art. 5, commi 3 e seguenti, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28;

b) le aree dei siti oggetto di bonifica individuale ai sensi dell'art. 242-ter, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;

c) le cave e miniere cessate, non recuperate o abbandonate o in condizioni di degrado ambientale».

10. La disposizione censurata si pone in contrasto anche con i principi generali di cui al mutando quadro normativo statale delineato dalla legge n. 56/2021, il quale prevede un'apposita disciplina per l'individuazione delle aree idonee e non idonee coinvolgendo in prima battuta i Ministeri di riferimento (MITE e MIC) nell'individuazione dei criteri e attribuendo la titolarità del processo programmatico alle Regioni e Province autonome.

Essa, di fatto, anticipa, i contenuti del decreto interministeriale di cui all'art. 20, comma 1, dell'emanando decreto legislativo che dovrà, attraverso le modalità ivi previste, dettare principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili.

11. Il successivo comma 18 dell'art. 4 individua ulteriori condizioni ai fini della realizzazione degli impianti fotovoltaici che si pongono in contrasto con la Costituzione.

12. In particolare, la lettera a) del citato comma richiede che l'impianto «non comprometta un bene paesaggistico alterando negativamente lo stato dell'assetto scenico-percettivo e creando un notevole disturbo della sua leggibilità».

Tale indicazione è eccessivamente generica e non puntuale, e si pone in contrasto con la giurisprudenza della Corte la quale, nel valutare la legittimità di leggi regionali che hanno disciplinato la materia, ha posto in evidenza come la valutazione di «non idoneità» debba essere compiuta, all'esito e sulla base di una puntuale acquisizione degli interessi rilevanti e dei pertinenti presupposti di fatto, tenuto conto delle caratteristiche specifiche dell'area e delle caratteristiche dell'impianto da realizzare e non può essere estesa genericamente a tutte le aree rientranti nella classificazione indicata dalla norma.

Si veda tra le altre la sentenza n. 286 del 2019, secondo la quale:

«Alle Regioni è consentito soltanto di individuare, caso per caso, aree e siti non idonei, avendo specifico riguardo alle diverse fonti e alle diverse taglie di impianto, in via di eccezione e solo qualora ciò sia necessario per proteggere interessi costituzionalmente rilevanti, all'esito di un procedimento amministrativo nel cui ambito deve avvenire la valutazione sincronica di tutti gli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, come prevede il paragrafo 17.1. delle Linee guida (sentenza n. 69 del 2018).

Il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale per individuare le aree e i siti non idonei non permette invece che le Regioni prescrivano limiti generali inderogabili, valevoli sull'intero territorio regionale, specie nella forma di distanze minime, perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea (sentenza n. 13 del 2014)».

La disposizione, risultando priva di quei necessari elementi di puntualità che consentano agli operatori di individuare le aree effettivamente non idonee, conferisce all'autorità amministrativa decidente una discrezionalità non basata su criteri omogenei e oggettivi, necessari per l'esercizio dell'azione amministrativa, in violazione sia del principio di legalità dell'azione amministrativa sia del principio di imparzialità e buon andamento (art. 97 della Costituzione).

13. La lettera d) dello stesso comma 18, dell'art. 4, stabilisce, altresì, che l'impianto «sia posto in aree non visibili da strada di interesse panoramico, non comprometta visuali panoramiche o con visuali e profili identitari tutelati dal PPR o dagli strumenti urbanistici comunali [...]».

Anche in questo caso, la previsione è generica e tale da non consentire valutazioni oggettive e puntuali da parte degli uffici preposti al rilascio delle autorizzazioni, conferendo agli stessi una discrezionalità eccessiva, in contrasto con la normativa statale di settore e in particolare con le prescrizioni di cui alle più citate Linee guida.



14. Analoghe considerazioni debbono formularsi in relazione anche alla successiva lettera *f*) che impone «sia assicurato il contenimento del livello di compromissione e di degrado determinato dalla dimensione e dalla concentrazione degli impianti fotovoltaici a terra».

15. A conferma delle criticità evidenziate, si richiama la recente sentenza n. 177 del 2021, con la quale la Corte, nel dichiarare l'illegittimità di taluni articoli della legge n. 82/2020 della Regione Toscana, dopo aver richiamato le previsioni del paragrafo 17.1 delle più volte citate Linee guida, ha precisato che:

«3.2.2. — Dall'iter procedimentale tratteggiato si inferiscono talune rilevanti implicazioni sostanziali.

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

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

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

16. Le anzidette norme regionali, in contrasto con il procedimento delineato dalle Linee guida e con quanto statuito dalla Corte, non basano il divieto di installazione di nuovi impianti su una valutazione puntuale e in concreto delle aree dichiarate «non idonee», ma ipostatizzano i controinteressi pubblici alla realizzazione degli impianti, precludendo o, quanto meno, ostacolando, il bilanciamento in concreto e la migliore valorizzazione di tutti gli interessi pubblici implicati, che il legislatore statale affida al procedimento amministrativo di pianificazione, con violazione riflessa del principio, conforme alla normativa dell'Unione europea, della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili (sentenza n. 286 del 2019, in senso analogo, *ex multis*, sentenze n. 106 del 2020, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011).

17. In conclusione, le norme regionali censurate violano:

a) l'art. 117, terzo comma della Costituzione e i relativi principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»;

b) l'art. 117, primo comma della Costituzione che impone alle Regioni di esercitare la potestà legislativa nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

In particolare, esse appaiono incompatibili con l'art. 15, paragrafo 1, della direttiva 11 dicembre 2018, n. 2018/2001/UE, secondo cui:

«Gli Stati membri assicurano che le norme nazionali in materia di procedure di autorizzazione, certificazione e rilascio delle licenze applicabili agli impianti e alle relative reti di trasmissione e distribuzione per la produzione di energia elettrica, di calore o di freddo da fonti rinnovabili, al processo di trasformazione della biomassa in biocarburanti, bioliquidi, combustibili da biomassa o altri prodotti energetici e ai carburanti liquidi e gassosi da fonti rinnovabili di origine non biologica per il trasporto siano proporzionate e necessarie e contribuiscano all'attuazione del principio che dà priorità all'efficienza energetica.

Gli Stati membri prendono in particolare le misure appropriate per assicurare che:

a) le procedure amministrative siano razionalizzate e accelerate al livello amministrativo adeguato e siano fissati termini prevedibili per le procedure di cui al primo comma;

b) le norme in materia di autorizzazione, certificazione e concessione di licenze siano oggettive, trasparenti e proporzionate, non contengano discriminazioni tra partecipanti e tengano pienamente conto delle specificità di ogni singola tecnologia per le energie rinnovabili;

c) le spese amministrative pagate da consumatori, urbanisti, architetti, imprese edili e installatori e fornitori di attrezzature e di sistemi siano trasparenti e proporzionate ai costi; e

d) siano previste procedure di autorizzazione semplificate e meno gravose, anche attraverso una procedura di notifica semplice per dispositivi decentrati, e per la produzione e lo stoccaggio di energia da fonti rinnovabili»;



c) l'art. 97 della Costituzione, perché precludono o, quanto meno, ostacolano la corretta acquisizione e ponderazione tramite il procedimento amministrativo di pianificazione dei pertinenti presupposti di fatto e degli interessi rilevanti, in violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione.

Le disposizioni di cui all'art. 4, comma 18, della legge regionale n. 16/2021, inoltre, conferiscono all'autorità amministrativa decidente una discrezionalità non basata su criteri omogenei ed oggettivi, ponendosi in contrasto anche con principi di legalità e di imparzialità dell'azione amministrativa.

18.1 Le disposizioni eccedono, peraltro, dalle competenze attribuite alla Regione Friuli-Venezia Giulia dagli articoli 4 e 5 dello Statuto speciale di autonomia, l.c. 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche e integrazioni, secondo cui la competenza legislativa regionale deve esplicarsi in armonia con la Costituzione e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica e dei parametri eurounitari sopra richiamati.

P.Q.M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia, per i motivi illustrati nel presente ricorso, dichiarare costituzionalmente illegittima e conseguentemente annullare l'art. 4 della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 2 novembre 2021, n. 32, nelle parti e per i motivi in precedenza illustrati.

Si depositeranno:

1. ricorso ex art. 127 della Costituzione notificato con Pec, relazione di notifica, messaggio di spedizione, ricevuta di accettazione e ricevuta di consegna muniti di attestazione di conformità;
2. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 23 dicembre 2021 con l'allegata relazione;
3. legge Regione Friuli-Venezia Giulia 2 novembre 2021, n. 16.

Roma, 4 gennaio 2022

L'Avvocato dello Stato: MADDALO

22C00010

N. 225

Ordinanza del 29 novembre 2021 del Tribunale di Brescia nel procedimento civile promosso da Poma Francesca contro Ministero della giustizia e INPS - Istituto nazionale previdenza sociale

Ordinamento giudiziario - Magistrato onorario - Giudice di pace - Durata dell'incarico e conferma - Possibilità di conferme successive dell'incarico per una durata complessiva fino a diciotto anni - Possibilità di conferimento di un ulteriore incarico di durata quadriennale.

- Legge 21 novembre 1991, n. 374 (Istituzione del giudice di pace), art. 7; decreto legislativo 31 maggio 2016, n. 92 (Disciplina della sezione autonoma dei Consigli giudiziari per i magistrati onorari e disposizioni per la conferma nell'incarico dei giudici di pace, dei giudici onorari di tribunale e dei vice procuratori onorari in servizio), art. 1.

TRIBUNALE ORDINARIO DI BRESCIA

LAVORO, PREVIDENZA ED ASSISTENZA OBBLIGATORIA

nella causa promossa da Francesca Poma, con gli avvocati Bruno Caruso, Stefano Giubboni, Vincenzo De Michele, Giorgio Fontana e Sergio Natale Galleano, ricorrente;

contro Ministero della giustizia, con l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Brescia, convenuto.

Il giudice, sciogliendo la riserva assunta all'udienza dell'11 giugno 2021, letti atti e documenti, osserva.

1. Con ricorso depositato il 24 luglio 2018, Francesca Poma deduceva: a) di svolgere le funzioni di giudice di pace presso l'Ufficio del giudice di pace di Brescia dal 2012 (dove aveva svolto anche il ruolo di coordinatore), avendo precedentemente, dal 2004 al 2010, operato presso l'Ufficio del giudice di pace di Viareggio e, dal 2010 al 2012, presso l'Uf-



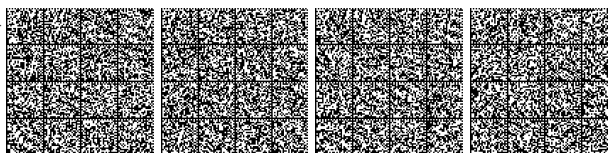
ficio del giudice di pace di Lodi; *b*) che dal 2004 in avanti aveva tenuto costantemente due udienze a settimana (in alcuni periodi, anche tre udienze a settimana), per un totale di n. 920 udienze; *c*) che, a fronte di n. 13.400 fascicoli che le erano stati assegnati negli anni 2004-2017, aveva definito n. 13.400 fascicoli ed emesso nel settore civile n. 3.400 sentenze e n. 3.157 decreti ingiuntivi, mentre in quello penale n. 730 sentenze e, con funzioni di GIP, circa n. 3000 decreti di archiviazione; *d*) che era stata incaricata per un periodo di tempo determinato (quattro anni) con il primo decreto di nomina, incarico poi rinnovato finora senza soluzione di continuità a seguito di proroghe e conferme e previa valutazione positiva del proprio lavoro (ai sensi dell'art. 7 della legge n. 374/1991, secondo cui «in attesa della complessiva riforma dell'ordinamento dei giudici di pace, il magistrato onorario che esercita le funzioni di giudice di pace dura in carica quattro anni e può essere confermato per un secondo mandato di quattro anni e per un terzo mandato di quattro anni», con un ulteriore periodo successivo di proroga di un altro biennio e poi ancora di un ulteriore mandato di quattro anni «salva comunque la cessazione dell'esercizio delle funzioni al compimento del settantacinquesimo anno di età»); *e*) che, ai sensi della legge n. 374/1991 (istitutiva dei giudici di pace e vigente fino all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 116/2017) era stata nominata Giudice di pace a seguito di concorso per titoli e assoggettata, ogni quattro anni, a valutazioni di idoneità dei consigli giudiziari e del Consiglio superiore della magistratura, che costituiscono veri e propri giudizi di merito sulla qualità e quantità del lavoro svolto, in base agli stessi rigorosi criteri utilizzati per le valutazioni di professionalità del magistrato ordinario; *f*) che si era sempre attenuta a quanto disposto dall'art. 5, comma 1, lettera *g*), e dall'art. 8 della legge n. 374/1991, norme che stabiliscono per i Giudici di pace un sistema di rigorose incompatibilità, per garantire l'imparzialità della funzione giurisdizionale, come prescritto dagli articoli 102 e 106 della Costituzione; *g*) che aveva sempre garantito la propria costante reperibilità per ragioni di servizio, essendovi obbligata dalla circolare 15 marzo 2006 del Dipartimento per gli affari di giustizia par. 4.3; *h*) che aveva ricevuto, durante tutto il periodo di servizio, un trattamento economico conforme alle disposizioni di cui all'art. 11 della legge n. 374/1991, che prevedono il pagamento di alcune indennità (euro 36,15 per ciascuna udienza civile o penale; euro 56,81 per ogni altro processo assegnato e definito; un'indennità di euro 258,23 per ciascun mese di effettivo servizio a titolo di rimborso spese per l'attività di formazione; in materia civile un'indennità di euro 10,33 per ogni decreto ingiuntivo o ordinanza ingiuntiva emessi, anche se di rigetto; in materia penale un'indennità di euro 10,33 per ogni provvedimento emesso; ed altro ancora) (v. art. 11, legge n. 374/1991); *i*) che alla fine di ogni anno aveva ricevuto sempre il C.U.D. (Certificato unico dei redditi); *l*) che aveva preso parte ai corsi di formazione istituiti dal C.S.M., obbligatori ai fini della conferma degli incarichi quadriennali, sia presso le strutture di formazione distrettuale, che presso la Scuola superiore della magistratura; *m*) che, in qualità di Giudice di pace, non aveva goduto di nessuna tutela in materia previdenziale, assicurativa, retributiva e nella disciplina del rapporto di servizio intercorso con il Ministero della giustizia, non ritenendosi applicabili a tale rapporto le garanzie e le tutele di diritto comune applicabili a qualsiasi lavoratore, in regime di diritto privato o di diritto pubblico, con rapporto di dipendenza; *n*) che, infatti, nessuna disposizione di legge aveva disciplinato e previsto, in favore dei giudici onorari, l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali, la contribuzione per la pensione di vecchiaia o di anzianità, le ferie, la maternità, ed ogni altro diritto fondamentale riconosciuto nei confronti dei lavoratori subordinati, fino alla riforma introdotta dal decreto legislativo n. 116/2017. Tanto premesso in fatto, la ricorrente in diritto esponeva: *a*) che il rapporto intrattenuto con il Ministero era qualificabile come rapporto di lavoro subordinato; *b*) che, in ogni caso, rientrava nella definizione di «lavoratore» ai fini dell'applicazione del diritto dell'Unione europea e delle direttive in materia di ferie, maternità, malattia e lavoro a tempo determinato, definizione che, secondo la Corte di giustizia, va applicata a tutti quei rapporti di lavoro la cui «caratteristica essenziale (...) è la circostanza che una persona fornisca prestazioni di indiscusso valore economico ad un'altra persona e sotto la direzione della stessa, ricevendo come contropartita una retribuzione.»; *c*) che, essendo qualificabile come «lavoratore» secondo tale definizione ed essendo assunta a tempo determinato, doveva trovare applicazione alla fattispecie la direttiva 1999/70 e conseguentemente il principio di non discriminazione (clausola 4 punto 1); *d*) che, in forza del principio di non discriminazione, aveva diritto a condizioni di impiego (ivi comprese la tutela previdenziale, la tutela della maternità e della malattia, le ferie, l'orario di lavoro e le condizioni economiche) pari — o comunque commisurate, seppur con riduzione percentuale — a quelle riservate ai lavoratori del Ministero della giustizia comparabili, e cioè il Magistrato ordinario, ovvero, in via gradata, il Dirigente amministrativo dell'amministrazione giudiziaria; *e*) che, essendo qualificabile come «lavoratore» nel senso già indicato, dovevano trovare applicazione alla fattispecie le disposizioni sulla reiterazione abusiva di contratti a termine (clausola 5 dell'accordo quadro recepito dalla direttiva 1999/70/CE), sulle ferie (art. 7, direttiva 2003/88, in combinato disposto con la clausola 4 dell'accordo quadro recepito dalla direttiva 97/81/CE e con la clausola 4 dell'accordo quadro recepito dalla direttiva 1999/70/CE) e sul congedo di maternità (art. 8 direttiva 92/85 e art. 8 direttiva 2010/41); *f*) che la legge n. 374/1991 prevede per i giudici onorari proroghe dei distinti rapporti di lavoro a termine per diciotto anni, oltre quelle previste dalla legge di riforma della magistratura onoraria (art. 29 del decreto legislativo n. 116/2017) per altri dodici anni, ponendo in essere, in tal modo, un chiarissimo abuso nella reiterazione di contratti a tempo determinato, ai sensi della direttiva 1999/70, senza alcuna giustificazione, posto che è la legge stessa a riconoscere l'esistenza di un'esigenza stabile della prestazione lavorativa dei giudici onorari; *g*) che



aveva diritto al risarcimento dei danni derivati da tale abuso, quantificati in relazione alla perdita di chance sofferta in ragione dell'impossibilità di partecipare ad altri concorsi pubblici e perseguire altre scelte di vita sul piano lavorativo e professionale; *h*) che, rientrando nella definizione euro-unitaria di «lavoratore», aveva diritto, anche prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 116 del 2017, a beneficiare di ferie annuali retribuite di almeno quattro settimane, ai sensi della direttiva 2003/88; *i*) che, infine, aveva diritto al congedo di maternità ai sensi dell'art. 8 direttiva 92/85 e dell'art. 8 direttiva 2010/41; *l*) che, in estremo subordine, andava sollevata questione di legittimità costituzionale delle norme di cui alla legge n. 374/1991 e al successivo decreto legislativo n. 116/2017, per violazione, fra l'altro, dell'art. 117, primo comma della Costituzione e della Carta sociale europea.

La ricorrente concludeva, quindi, chiedendo: *a*) di accertare e dichiarare, preliminarmente, che, in qualità di Giudice onorario con funzioni di Giudice di pace, tuttora in servizio, aveva svolto fin dalla propria assunzione, a seguito dei decreti di nomina allegati, un servizio continuativo alle dipendenze del Ministero della giustizia, qualificabile in termini di lavoro subordinato, ovvero rientrante nella nozione di «lavoratore» prevista ed accolta nell'ambito del diritto dell'Unione europea, secondo i principi indicati dalla Corte di giustizia europea; *b*) di accertare e dichiarare il suo diritto ad un trattamento economico e normativo, in relazione al rapporto di lavoro in essere con il Ministero della giustizia, non discriminatorio ed equivalente a quello assicurato ai lavoratori comparabili che svolgono funzioni analoghe alle dipendenze del Ministero convenuto, ai sensi della normativa vigente e in ogni caso conformemente a quanto disposto dalla direttiva n. 1999/70/CE; *c*) conseguentemente, di condannare il Ministero della giustizia, ove occorra ai sensi dell'art. 2126 del codice civile, alla rideterminazione del trattamento economico applicato nei suoi confronti sin dalla data di assunzione in servizio, in materia di retribuzione e mensilità aggiuntive, ferie, maternità, malattia ed infortunio, trattamento fine rapporto di lavoro, ed in relazione ad ogni altro diritto derivante dalle disposizioni di legge e di contratto collettivo applicabili a tale rapporto, in ragione dell'attività svolta alle dipendenze del Ministero convenuto, con pronuncia di condanna generica e con espressa riserva di successiva quantificazione in separato giudizio anche in base ai principi dell'art. 36 della Costituzione; *d*) di accertare il suo diritto alla tutela previdenziale ed assicurativa, con obbligo del Ministero convenuto di provvedere alla regolarizzazione della posizione con effetto dall'inizio del rapporto di servizio e con obbligo di versamento dei relativi contributi previdenziali ed assicurativi presso gli enti competenti con eguale decorrenza, secondo il regime applicabile ad un rapporto di lavoro alle dipendenze del Ministero della giustizia ritenuto comparabile, nei sensi indicati in ricorso; *e*) di accertare e dichiarare l'abusiva reiterazione da parte del Ministero convenuto di rapporti di lavoro a termine fin dalla sua assunzione in servizio con il primo decreto di nomina, in violazione della direttiva n. 1999/70/CE e della vigente normativa nazionale, e, conseguentemente, condannare il Ministero della giustizia al risarcimento dei danni, da quantificarsi in corso di causa e comunque in misura non inferiore all'indennità risarcitoria prevista dall'art. 32, legge n. 180/2010, oltre al risarcimento del danno ulteriore, come dedotto in ricorso; *f*) di accertare e dichiarare infine ed in ogni caso, in via gradata, il suo diritto al godimento delle ferie, dei congedi di maternità o paternità e di ogni altra tutela o diritto derivanti dalle direttive europee ed applicabili in quanto lavoratrice, e pertanto condannare il Ministero convenuto al risarcimento dei danni per l'inadempienza agli obblighi ivi previsti, fin dall'inizio del rapporto lavorativo, da liquidarsi in via equitativa; *g*) di condannare il Ministero della giustizia al pagamento delle spese ed onorari di causa.

2. Si costituiva il Ministero della giustizia, chiedendo il rigetto del ricorso e deducendo: *a*) che secondo il costante orientamento giurisprudenziale in materia, l'incardinamento, in via di fatto, dei magistrati onorari nell'apparato organizzativo degli uffici giudiziari, nonché l'osservanza dei doveri e delle responsabilità per essi previste, oltre che la soggezione alle direttive generali dettate per la magistratura togata, non sono assolutamente significativi al fine di riconoscere insorgenza di rapporto di lavoro subordinato con la pubblica amministrazione, ovvero per la trasformazione del rapporto con lo Stato in vincolo a tempo indeterminato; *b*) che la figura del magistrato onorario per sua natura partecipa solo occasionalmente — oltre che in modo non esclusivo — all'esercizio della funzione giudiziaria, risultando, conseguentemente, sia dal punto di vista del rapporto di servizio, che da quello del rapporto organico, radicalmente diversa da quella del giudice professionale, la cui attività è piena ed esclusiva, mentre quella del primo è discontinua, parziale ed essenzialmente compatibile con altre attività, anche libero-professionali; *c*) che la specialità del trattamento economico previsto per i giudici di pace è connessa, proprio, con la natura della funzione svolta dagli stessi e con la possibilità, loro garantita, di esercitare la professione forense, non essendo, conseguentemente, ad essi estensibili posizioni giuridiche ed economiche previste per i giudici togati, che svolgono professionalmente ed in via esclusiva funzioni giurisdizionali ed il cui status è disciplinato sulla base di parametri completamente diversi; *d*) che alcuna valenza poteva assumere il rilievo temporale della durata dell'attività dei giudici di pace, del tutto temporanea e non superiore a quattro anni — rinnovabile per uguale periodo e per una sola volta — mentre nello stesso decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 inerente «Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57» veniva infatti ribadito come si tratti di incarico a termine sia nell'ipotesi di conferimento *ex novo*, sia con riferimento a coloro che



alla data di entrata in vigore della normativa di riferimento fossero in servizio; *e*) che, rispetto ad eventuali differenze retributive — nonché diritti accessori conseguenti il riconoscimento del rapporto di pubblico impiego —, era maturata la prescrizione prevista dall'art. 2948 n. 4, codice civile, quanto al periodo antecedente al quinquennio rispetto all'attivazione del procedimento; *f*) che la domanda azionata *ex art.* 2126 del codice civile era pure infondata, in evidente assenza del perfezionarsi della fattispecie legale di riferimento in mancanza sia di nullità, che di annullamento del contratto di lavoro, nonché di violazione di norme poste a tutela del prestatore di lavoro, neppure compiutamente dedotte, ferma in ogni caso l'intervenuta prescrizione di eventuali diritti retributivi; *g*) che la pretesa equiparazione retributiva non poteva ritenersi fondata sulla, comunque genericamente richiamata, giurisprudenza comunitaria che, peraltro, si era espressa nel senso che compete al giudice del rinvio valutare se la distinzione operata dal diritto nazionale tra giudici a tempo pieno e giudici a tempo parziale — retribuiti sulla scorta di tariffe giornaliere — sia giustificata da ragioni obiettive, peraltro costantemente confermate dalla giurisprudenza occupatasi della materia; *h*) che parimenti infondata appariva la domanda volta ad ottenere riconoscimento del diritto al risarcimento dei danni asseritamente derivanti da «reiterazione» dell'incarico, in assenza di qualsivoglia presupposto al riguardo e rispetto alla quale doveva ritenersi comunque maturata la prescrizione prevista dall'art. 2947, primo comma, codice civile, quanto al periodo antecedente al quinquennio rispetto all'attivazione del procedimento.

3. In corso di causa, è intervenuta la sentenza del 16 luglio 2020 (causa C-658/18), con la quale la Corte di giustizia dell'Unione europea si è pronunciata sulla questione pregiudiziale sollevata in una causa in cui un giudice di pace aveva lamentato il mancato riconoscimento di ferie retribuite. Il giudice italiano aveva chiesto alla Corte di giustizia se l'attività di servizio del giudice di pace rientrasse nella nozione di «lavoratore a tempo determinato»; di cui, in combinato disposto, agli articoli 1, paragrafo 3, e 7 della direttiva 2003/88, alla clausola 2 dell'Accordo Quadro allegato alla direttiva 1999/70/CE e all'art. 31, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e, in caso di risposta affermativa, se il magistrato ordinario o professionale potesse essere considerato lavoratore a tempo indeterminato equiparabile al lavoratore a tempo determinato «giudice di pace», ai fini dell'applicazione delle stesse condizioni di lavoro di cui alla clausola 4 dell'accordo quadro.

La Corte di giustizia ha concluso nel senso che: «(...) L'art. 7, paragrafo 1, della direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, e l'art. 31, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, devono essere interpretati nel senso che un giudice di pace che, nell'ambito delle sue funzioni, svolge prestazioni reali ed effettive, che non sono né puramente marginali né accessorie, e per le quali percepisce indennità aventi carattere remunerativo, può rientrare nella nozione di “lavoratore”, ai sensi di tali disposizioni, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare. La clausola 2, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso il 18 marzo 1999, che figura nell'allegato della direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretata nel senso che la nozione di “lavoratore a tempo determinato”, contenuta in tale disposizione, può includere un giudice di pace, nominato per un periodo limitato, il quale, nell'ambito delle sue funzioni, svolge prestazioni reali ed effettive, che non sono né puramente marginali né accessorie, e per le quali percepisce indennità aventi carattere remunerativo, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare. La clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso il 18 marzo 1999, che figura nell'allegato della direttiva 1999/70, deve essere interpretata nel senso che osta ad una normativa nazionale che non prevede il diritto per un giudice di pace di beneficiare di ferie annuali retribuite di trenta giorni, come quello previsto per i magistrati ordinari, nell'ipotesi in cui tale giudice di pace rientri nella nozione di “lavoratore a tempo determinato”, ai sensi della clausola 2, punto 1, di tale accordo quadro, e in cui si trovi in una situazione comparabile a quella di un magistrato ordinario, a meno che tale differenza di trattamento sia giustificata dalle diverse qualifiche richieste e dalla natura delle mansioni di cui detti magistrati devono assumere la responsabilità, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.».

Secondo la Corte di giustizia, la nozione di «lavoratore» non può essere interpretata in modo da variare a seconda degli ordinamenti nazionali, ma ha una portata autonoma, propria del diritto dell'Unione (sentenze del 26 marzo 2015; F., C-316113, EU:C:2015:200, punto 25, e del 20 novembre 2018, Sindicatul Familia Constanta e a., C-147/17, EU:C:2018:926, punto 41 e giurisprudenza *ivi citata*). La Corte ha quindi richiamato la giurisprudenza costante secondo cui la caratteristica essenziale del rapporto di lavoro è data dalla circostanza che una persona fornisca, per un certo periodo di tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima, prestazioni che non siano puramente marginali e accessorie, in cambio delle quali percepisca una retribuzione (sentenza del 20 novembre 2018, Sindicatul Familia Constanta e a., C-147/17, EU:C:2018:926, punto 41 e giurisprudenza *ivi citata*). Ha osservato a tal proposito che il numero dei provvedimenti redatti dal giudice di pace italiano ricorrente erano indicativi di prestazioni non meramente marginali e accessorie. La sola circostanza che le funzioni del giudice di pace siano qualificate come «onorarie» dalla normativa nazionale, a parere della Corte, non significa che le prestazioni finanziarie percepite da un giudice di pace debbano essere considerate prive di carattere remunerativo. In relazione all'esistenza di un vincolo di subordinazione

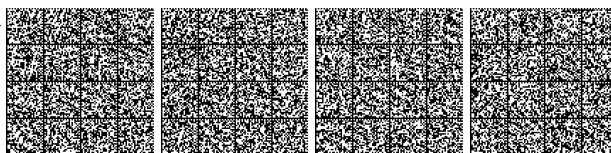


tra il lavoratore e il suo datore di lavoro, la Corte ha ritenuto di dover prendere in considerazione le modalità di organizzazione del lavoro dei giudici di pace. Ha quindi rilevato che questi, sebbene possano organizzare il loro lavoro in modo più flessibile rispetto a chi esercita altre professioni, sono tenuti a rispettare tabelle che indicano la composizione del loro ufficio di appartenenza e che disciplinano nel dettaglio e in modo vincolante l'organizzazione del loro lavoro, compresi l'assegnazione dei fascicoli, le date e gli orari di udienza; sono tenuti ad osservare gli ordini di servizio del capo dell'ufficio e i provvedimenti organizzativi speciali e generali del CSM; sono soggetti, sotto il profilo disciplinare, ad obblighi analoghi a quelli dei magistrati professionali. Non sono invece state ritenute dirimenti le modalità di reclutamento del lavoratore, né la definizione interna formale di magistrato «onorario», né la durata limitata del rapporto di lavoro, dovendosi tenere conto della situazione di fatto in cui un soggetto svolge la propria attività e non della cornice giuridica in cui lo stesso è inquadrato. Quanto all'applicabilità alla fattispecie in esame della direttiva 1999/70/CE e del relativo «Accordo Quadro», queste norme si riferiscono, secondo la Corte di giustizia, all'insieme dei lavoratori che forniscono prestazioni retribuite nell'ambito di un rapporto di lavoro a tempo determinato che li lega al loro datore di lavoro, purché vincolati da un contratto o da un rapporto di lavoro ai sensi del diritto nazionale. Sebbene, come risulta dal considerando 17 della direttiva 1999/70 e dalla clausola 2, punto 1, dell'accordo quadro, tale direttiva lasci agli Stati membri il compito di definire i termini «contratto di assunzione» o «rapporto di lavoro», impiegati in tale clausola, secondo la legislazione e/o la prassi nazionale, ciò non toglie che il potere discrezionale conferito agli Stati membri per definire tali nozioni non sia illimitato. Infatti, siffatti termini possono essere definiti in conformità con il diritto e/o le prassi nazionali a condizione di rispettare l'effetto utile di tale direttiva e i principi generali del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 1° marzo 2012, O., C-393/10, EU:C:2012:110, punto 34).

4. Se questi sono i principi applicabili, si ritiene che la ricorrente rientri nella definizione euro-unitaria di «lavoratore», avendo reso a favore del Ministero convenuto prestazioni non puramente marginali ed accessorie, in cambio delle quali ha percepito una retribuzione commisurata all'attività svolta, ed avendo ella dovuto rispettare le apposite tabelle di organizzazione del lavoro e le disposizioni del capo dell'ufficio.

Ed infatti, è pacifico che la ricorrente abbia prestato servizio come giudice onorario di pace in via continuativa dal 2004 al 2018, tenendo costantemente due udienze a settimana (in alcuni periodi, anche tre udienze a settimana), per un totale di n. 920 udienze, definito n. 13.400 fascicoli ed emesso nel settore civile n. 3.400 sentenze e n. 3.157 decreti ingiuntivi, mentre in quello penale n. 730 sentenze e, con funzioni di GIP, circa n. 3000 decreti di archiviazione. È, inoltre, pacifico che la ricorrente abbia svolto il ruolo di coordinatore dell'Ufficio del giudice di pace di Brescia, che sia tenuta a rispettare tabelle che disciplinano nel dettaglio e in modo vincolante l'organizzazione del lavoro, compresi l'assegnazione dei fascicoli e i giorni di udienza, nonché ad osservare gli ordini di servizio del capo dell'ufficio e i provvedimenti organizzativi speciali e generali del CSM. Ed ancora, è pacifico che la ricorrente sia soggetta, sotto il profilo disciplinare, ad obblighi analoghi a quelli dei magistrati professionali e che abbia ricevuto un compenso commisurato al numero di udienze celebrate ed ai provvedimenti emessi. Infine, è pacifico, oltre che confermato dai documenti prodotti, che la ricorrente sia stata nominata con decreto ministeriale 31 ottobre 2001 ed immessa nelle funzioni il 27 settembre 2004, ottenendo poi due conferme quadriennali dell'incarico ai sensi dell'art. 7 della legge n. 374 del 1991, nonché una ulteriore conferma quadriennale nel 2016 ai sensi degli articoli 1 e 2 del decreto legislativo n. 92 del 2016.

5. Ne segue che alla fattispecie trova applicazione, tra le altre disposizioni richiamate dalla ricorrente, anche la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva n. 1999/70/CE, ai sensi della quale «Per prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali a norma delle leggi, dei contratti collettivi e della prassi nazionali, e/o le parti sociali stesse, dovranno introdurre, in assenza di norme equivalenti per la prevenzione degli abusi e in un modo che tenga conto delle esigenze di settori e/o categorie specifici di lavoratori, una o più misure relative a: a) ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo dei suddetti contratti o rapporti; b) la durata massima totale dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi; c) il numero dei rinnovi dei suddetti contratti o rapporti.» In ordine alla misura prevista sub a) della clausola 5 (esistenza di «ragioni obiettive» che giustificano il rinnovo dei rapporti a tempo determinato successivi), la Corte di giustizia ha precisato (sentenza Adeneler cit.; sentenza 23 aprile 2009, in cause riunite C-378/07 e 380/07, Angelidaki ed altri) che «(...) La nozione di «ragioni oggettive» dev'essere intesa nel senso che essa si riferisce a circostanze precise e concrete che contraddistinguono una determinata attività e, pertanto, tali da giustificare, in un simile contesto particolare, l'utilizzo di contratti di lavoro a tempo determinato stipulati in successione». «Dette circostanze» — prosegue la Corte di giustizia dell'Unione europea — «possono risultare segnatamente dalla particolare natura delle funzioni per l'espletamento delle quali siffatti contratti sono stati conclusi e dalle caratteristiche inerenti a queste ultime o, eventualmente, dal perseguimento di una legittima finalità di politica sociale di uno Stato membro (...) Per contro, una disposizione nazionale che si limiti ad autorizzare, in modo generale ed astratto attraverso una norma legislativa o regolamentare, il ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato stipulati in successione, non soddisferebbe i criteri precisati al punto precedente (...)». Inoltre, la



Corte di giustizia UE, nella sentenza 7 settembre 2006, causa C-53/04, Marrosu, ha precisato che la citata clausola 5, punto 1, impone — comunque — agli Stati membri l'obbligo di introdurre nel loro ordinamento giuridico almeno una delle misure elencate nel detto punto 1, lettere a)-c), qualora non siano già in vigore nello Stato membro interessato disposizioni normative equivalenti, volte a prevenire in modo effettivo l'utilizzo abusivo di una successione di contratti di lavoro a tempo determinato. La stessa sentenza aggiunge che la facoltà di tenere in considerazione le particolari anzidette esigenze può, viceversa, legittimare, nell'ambito dei singoli ordinamenti nazionali, reazioni sanzionatorie adeguatamente modulate e distinte per settori attività e/ categorie di lavoratori, senza pregiudizio per la loro efficacia.

6. Ciò posto, occorre verificare se, come sostenuto dalla ricorrente (la quale ha chiesto di accertare e dichiarare l'abusiva reiterazione da parte del Ministero convenuto di rapporti di lavoro a termine fin dalla sua assunzione in servizio con il primo decreto di nomina, in violazione della direttiva n. 1999/70/CE e della vigente normativa nazionale, e, conseguentemente, condannare il Ministero della giustizia al risarcimento dei danni, da quantificarsi in corso di causa e comunque in misura non inferiore all'indennità risarcitoria prevista dall'art. 32 legge n. 180/2010, oltre al risarcimento del danno ulteriore — *cfi*: la domanda sub *e*) delle conclusioni di parte ricorrente, siccome riportata al punto 1. della presente ordinanza —), la normativa interna in tema di conferimento degli incarichi a tempo determinato sia conforme a tale clausola.

7. Le norme interne che hanno trovato applicazione alla fattispecie sono:

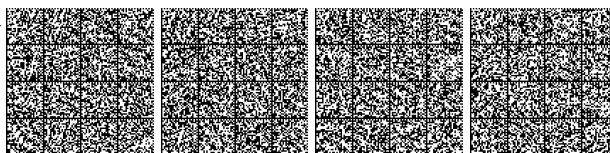
l'art. 7 della legge n. 374 del 1991 (Durata dell'ufficio e conferma del giudice di pace) secondo il quale «In attesa della complessiva riforma dell'ordinamento dei giudici di pace, il magistrato onorario che esercita le funzioni di giudice di pace dura in carica quattro anni e può essere confermato per un secondo mandato di quattro anni e per un terzo mandato di quattro anni. I giudici di pace confermati per un ulteriore periodo di due anni in applicazione dell'art. 20 della legge 13 febbraio 2001, n. 48, al termine del biennio possono essere confermati per un ulteriore mandato di quattro anni, salva comunque la cessazione dall'esercizio delle funzioni al compimento del settantacinquesimo anno di età. Per la conferma non è richiesto il requisito del limite massimo di età previsto dall'art. 5, comma 1, lettera *j*). Tuttavia l'esercizio delle funzioni non può essere protratto oltre il settantacinquesimo anno di età. Una ulteriore nomina non è consentita se non decorsi quattro anni dalla cessazione del precedente incarico. (...)»;

l'art. 1 del decreto legislativo n. 92 del 2016 (Disciplina della sezione autonoma dei Consigli giudiziari per i magistrati onorari e disposizioni per la conferma nell'incarico dei giudici di pace, dei giudici onorari di tribunale e dei vice procuratori onorari in servizio), a norma del quale «I giudici di pace, i giudici onorari di tribunale e i vice procuratori onorari in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto possono essere confermati nell'incarico, per un primo mandato di durata quadriennale, se ritenuti idonei secondo quanto disposto dall'art. 2. L'incarico cessa in ogni caso al compimento del sessantottesimo anno di età.»

Tali norme hanno consentito la reiterazione di incarichi a termine in favore della ricorrente per 16 anni, ammettendo in generale rinnovi per complessivi ventidue anni, senza contenere prescrizioni effettive, volte a circoscrivere le ragioni poste a sostegno dei successivi rinnovi, nè a limitare gli incarichi successivi, o comunque la durata massima totale degli incarichi entro un termine ragionevolmente compatibile con esigenze temporanee e non strutturali, come quello invece previsto per i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato (pari, attualmente, a ventiquattro mesi, ai sensi del decreto legislativo n. 81 del 2015, come modificato dal decreto-legge n. 87 del 2018). Al contrario, la Corte di giustizia ha statuito che il rinnovo di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato al fine di soddisfare esigenze che, di fatto, hanno un carattere non già provvisorio, ma, al contrario, permanente e durevole, non è giustificato ai sensi della clausola 5, punto 1, lettera *a*), dell'accordo quadro. Infatti, un utilizzo siffatto dei contratti o dei rapporti di lavoro a tempo determinato è direttamente in contrasto con la premessa sulla quale si fonda tale accordo quadro, vale a dire il fatto che i contratti di lavoro a tempo indeterminato costituiscono la forma comune dei rapporti di lavoro, anche se i contratti di lavoro a tempo determinato rappresentano una caratteristica dell'impiego in alcuni settori o per determinate occupazioni e attività.

Ed allora, l'immotivato e reiterato rinnovo di incarichi a tempo determinato previsto dalle norme applicate nella fattispecie risulta certamente difforme dal diritto europeo. Palese appare il contrasto tra quest'ultimo e la nostra disciplina interna in tema di magistratura onoraria.

8. Il contrasto tra la normativa europea e la legislazione italiana in materia non può essere risolto mediante la disapplicazione della fonte interna incompatibile, non essendo la clausola 5 direttamente applicabile, come statuito dalla Corte di giustizia (sentenze 15 aprile 2008, causa C-268/2006, *Impact*; *Angelidaki* e altri, *cit.*), secondo la quale la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro non appare, sotto il profilo del suo contenuto, incondizionata e sufficientemente precisa per poter essere invocata da un singolo dinanzi ad un giudice nazionale in quanto, ai sensi di tale disposizione, rientra nel potere discrezionale degli Stati membri ricorrere, al fine di prevenire l'utilizzo abusivo di contratti di lavoro a tempo determinato, ad una o più tra le misure enunciate in tale clausola o, ancora, a norme equivalenti in vigore, purché essi tengano conto delle esigenze di settori e/o di categorie specifici di lavoratori; nel contempo non è possibile determinare in maniera sufficiente la protezione minima che dovrebbe comunque essere attuata in virtù di suddetta clausola.



9. Si tratta, quindi, di un contrasto tra la normativa interna e una fonte europea priva di effetto diretto. La Corte di giustizia insegna che il contrasto va composto, se possibile, in via interpretativa. Il giudice nazionale, nell'applicare il diritto interno, «deve interpretare tale diritto per quanto possibile alla luce del testo e dello scopo della direttiva onde conseguire il risultato perseguito da quest'ultima (...)» (sentenze 10 aprile 1984, causa C14/83, Von Colson Kamann; 13 novembre 1990, causa C-106/89, Marleasing; 14 luglio 1994, causa C91/92, Faccini Dori; 23 febbraio 1999, causa C-63/97, BMW; Pfeiffer ed altri, citata). «Il principio di interpretazione conforme richiede (...) che i giudici nazionali si adoperino al meglio nei limiti della loro competenza, prendendo in considerazione il diritto interno nella sua interezza e applicando i metodi di interpretazione riconosciuti da quest'ultimo, al fine di garantire la piena effettività della direttiva di cui trattasi e pervenire ad una soluzione conforme alla finalità perseguita da quest'ultima» (Pfeiffer e altri, Adeneler ed altri, citate). Tuttavia «l'obbligo per il giudice nazionale di fare riferimento al contenuto di una direttiva nell'interpretazione e nell'applicazione delle norme pertinenti del suo diritto nazionale trova i suoi limiti nei principi generali del diritto, in particolare in quelli di certezza del diritto e di non retroattività, e non può servire da fondamento ad un'interpretazione *contra legem* del diritto nazionale» (sentenze 8 ottobre 1987, causa C-80/86, Kolpinghuis Nijmegen; 16 giugno 2005, causa C-105/03, Pupino; Adeneler e altri, citata; Impact, citata).

Nella specie, il contrasto non è rimediabile in via ermeneutica, stante il tenore testuale delle norme che, appunto, consentono il rinnovo degli incarichi per ben ventidue anni e senza motivazione alcuna. Tale conclusione è confermata dal fatto che la disciplina di settore ha natura chiusa e speciale, non presenta lacune logico-normative bisognose di essere colmate e non appare integrabile in via ermeneutica da parte di fonti più generali.

10. Ciò posto, fungendo le direttive comunitarie da norme interposte, atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della legislazione interna al precetto di cui all'art. 117, primo comma della Costituzione, la violazione della direttiva 1999/70/CE si traduce in un vizio di illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge n. 374 del 1991 e dell'art. 1 del decreto legislativo n. 92 del 2016.

11. Trattasi di questione rilevante per l'esito del processo in corso, essendo gli incarichi quadriennali conferiti alla ricorrente stati rinnovati per complessivi sedici anni, in forza delle citate norme, in assenza di ragioni giustificatrici obiettive (che non possono risolversi in esigenze permanenti del datore di lavoro, in fabbisogni tendenzialmente immutabili o dalla durata non preventivabile). Tali incarichi, allo stato conformi al diritto interno, muterebbero la loro qualificazione nel caso d'accoglimento della questione di legittimità costituzionale, con conseguente accoglimento della domanda della ricorrente di condanna del Ministero convenuto al risarcimento dei danni, domanda riportata al punto 1. della presente ordinanza, lettera e) (accertare e dichiarare l'abusiva reiterazione da parte del Ministero convenuto di rapporti di lavoro a termine fin dall'assunzione in servizio della ricorrente con il primo decreto di nomina, in violazione della direttiva n. 1999/70/CE e della vigente normativa nazionale, e, conseguentemente, condannare il Ministero della giustizia al risarcimento dei danni, da quantificarsi in corso di causa e comunque in misura non inferiore all'indennità risarcitoria prevista dall'art. 32, legge n. 180/2010, oltre al risarcimento del danno ulteriore).

P.Q.M.

1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge n. 374 del 1991, nella parte in cui consente il rinnovo degli incarichi per diciotto anni, e dell'art. 1 del decreto legislativo n. 92 del 2016, nella parte in cui consente un ulteriore incarico di durata quadriennale, così da determinare una reiterazione abusiva degli incarichi, e ciò per contrasto con l'art. 117, primo comma della Costituzione, in riferimento alla clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, alla quale ha dato attuazione la direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999;

2) dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

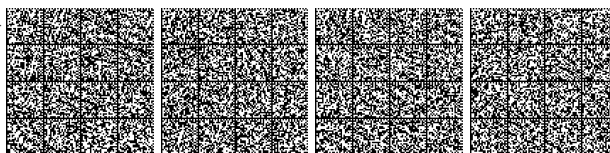
3) sospende il processo in corso.

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia comunicata alle parti e notificata al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Brescia, 29 novembre 2021

Il giudice: CORAZZA

22C00003



N. 226

Ordinanza del 20 dicembre 2021 della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per il Molise nel giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020

Impiego pubblico - Impiego regionale - Norme della Regione Molise - Istituzione di un'apposita "Area Quadri" - Trattamento economico - Riconoscimento di un'indennità annuale pensionabile, parte integrante della retribuzione.

- Legge della Regione Molise 8 aprile 1997, n. 7 (Norme sulla riorganizzazione dell'amministrazione regionale secondo i principi stabiliti dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29), art. 29-*bis*, aggiunto dall'art. 11 della legge regionale 28 maggio 2002, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alle Leggi Regionali 8 aprile 1997 n. 7, concernente: "Norme sulla riorganizzazione dell'Amministrazione regionale secondo i principi stabiliti dal Decreto Legislativo 3 febbraio 1993, n. 29" e 27 gennaio 1999 n. 2, concernente: "Norme sull'autonomia organizzativa, funzionale e contabile del Consiglio Regionale") e novellato dagli artt. 1 e 2 della legge regionale 26 settembre 2005, n. 30 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 8 aprile 1997, n. 7, come modificata dalla legge regionale 28 maggio 2002, n. 6), dall'art. 1 della legge regionale 29 agosto 2006, n. 22 (Modifiche ed integrazioni all'articolo 2 della legge regionale 26 settembre 2005, n. 30) e dagli artt. 1 e 2 della legge regionale 2 ottobre 2006, n. 33 (Ulteriori modifiche all'articolo 2 della legge regionale 26 settembre 2005, n. 30).

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL MOLISE

Nella camera di consiglio del 12 novembre 2021, composta dai magistrati:

Lucilla Valente, Presidente;

Domenico Cerqua, referendario;

Ruben D'Addio, referendario, estensore;

ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Molise, per l'esercizio finanziario 2020.

Visti gli articoli 81, 97, 100, 103, 117, 119 e 134 della Costituzione, nonché gli articoli 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni Riunite con la deliberazione 16 giugno 2000, n. 14, e successive modificazioni;

Visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante «Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012», convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

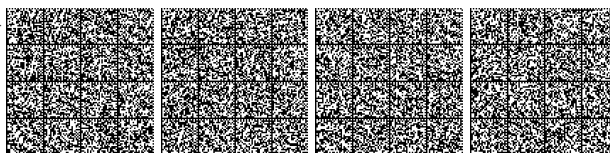
Vista la legge regionale Molise 7 maggio 2002, n. 4, in materia di programmazione finanziaria e di contabilità regionale;

Visto il rendiconto generale per l'esercizio 2020 della Regione Molise, di cui alla proposta di legge approvata dalla Giunta Regione Molise con delibera 4 agosto 2021, n. 256 (assunta al protocollo di questa Sezione l'11 agosto 2021 al n. 2400);

Visto l'art. 29-*bis* della legge regionale Molise 8 aprile 1997, n. 7, introdotto dall'art. 11 della legge regionale Molise 28 maggio 2002, n. 6 e novellato dagli articoli 1 e 2 della legge regionale Molise 26 settembre 2005, n. 30, art. 1 della legge regionale Molise 29 agosto 2006, n. 22 e articoli 1 e 2 della legge regionale Molise 2 ottobre 2006, n. 33;

Vista l'ordinanza n. 35/PRES/2021 del 3 novembre 2021 con la quale il Presidente di questa Sezione ha fissato in data odierna il giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020;

Uditi nella pubblica udienza del 12 novembre 2021 il Presidente della Sezione regionale Lucilla Valente, i relatori referendario Domenico Cerqua e referendario Ruben D'Addio, il pubblico ministero, nella persona del procuratore regionale, Presidente Salvatore Nicoletta e, per la Regione Molise, il Presidente della Giunta regionale, dott. Donato Toma;



Vista la decisione n. 80/PAR/2021 di pari data con la quale il Collegio disponendo la separazione del giudizio di parificazione limitatamente al capitolo n. 4007 («Indennità per personale incaricato di funzioni amministrative - Risorsa libera»), ha parificato il rendiconto generale per l'esercizio 2020 della Regione Molise, di cui alla proposta di legge approvata dalla Giunta Regione Molise con delibera 4 agosto 2021, n. 256, con alcune eccezioni;

IN FATTO

1. L'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, dispone che «il rendiconto generale della regione è parificato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214. Alla decisione di parifica è allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità ed alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa. La decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al presidente della giunta regionale e al consiglio regionale».

Gli articoli del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti sopra richiamati si riferiscono alla parifica del rendiconto generale dello Stato ed alla procedura del giudizio di parificazione (art. 40), col profilo contenutistico (art. 39) e la previsione, in uno all'attività di parifica, di una relazione sul rendiconto (art. 41).

L'estensione del giudizio di parifica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è coerente col ruolo di «garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico» che il legislatore attribuisce alla Corte dei conti, confermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 60/2013, ove, richiamando precedenti arresti, si afferma che «alla Corte dei conti è attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (articoli 81, 119 e 120 della Costituzione) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione)». Infatti, il giudizio di parificazione per le regioni a statuto ordinario è stato introdotto, *ex art.* 1, comma 1 del citato decreto-legge n. 174/2012, proprio «al fine di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale, e di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea»; pertanto, le disposizioni del predetto art. 1 «sono volte ad adeguare, ai sensi degli articoli 28, 81, 97, 100 e 119 della Costituzione, il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle regioni di cui all'art. 3, comma 5, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e all'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e successive modificazioni».

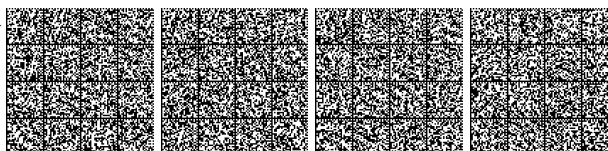
Con deliberazione n. 256 del 4 agosto 2021, la Giunta regionale del Molise ha adottato la proposta di legge avente ad oggetto il rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio 2020. Il provvedimento, ai fini del giudizio di parificazione, è stato trasmesso a mezzo P.E.C. con nota del servizio segreteria della Giunta reg. n. 131873 del 10 agosto 2021 (acquisito al protocollo di questa Sezione di controllo l'11 agosto 2021 al n. 2400).

In sede di valutazione complessiva dell'affidabilità dei conti e della regolarità della gestione, su capitoli di spesa selezionati mediante l'utilizzo di un campionamento statistico numerico e monetario, la Sezione ha analizzato il capitolo di spesa del bilancio regionale n. 4007 («Indennità per personale incaricato di funzioni amministrative - Risorsa libera»), verificando la spesa del personale riferita alla «area quadri».

Il capitolo *de quo* accoglie le indennità versate dalla Regione per il personale appartenente a detta area, regolata dall'art. 29-*bis* della legge regionale Molise 8 aprile 1997, n. 7, a sua volta introdotto dall'art. 11 della legge regionale Molise 28 maggio 2002, n. 6 e novellato dagli articoli 1 e 2 della legge regionale Molise 26 settembre 2005, n. 30, art. 1 della legge regionale Molise 29 agosto 2006, n. 22 e articoli 1 e 2 della legge regionale Molise 2 ottobre 2006, n. 33.

La Regione ha rappresentato, in sede istruttoria, che «il numero complessivo di dipendenti che beneficiano della indennità di cui trattasi è di complessive duecentoundici unità, di cui centoventisette già inquadrati nella categoria D3 e ottantaquattro già inquadrati nella categoria D1, mentre il numero complessivo dei beneficiari della quota di «risultato» prevista dalla legge regionale n. 33/2006 è pari a duecentotrentasette ed è comprensivo del personale cessato nell'anno 2019» (*cf.* nota del direttore del Dipartimento terzo - servizio risorse umane della Regione Molise n. 153187 del 17 settembre 2021, acquisita al protocollo della Sezione n. 2692 del 20 settembre 2021).

L'esame condotto dalla Sezione nell'ambito del campionamento ha permesso di accertare che sul capitolo in parola, per l'esercizio finanziario 2020, sono stati registrati impegni di spesa per euro 2.193.577,78 e disposti pagamenti per un pari importo, a fronte di stanziamenti definitivi per euro 2.738.437,01 [previsti inizialmente dalla legge della Regione Molise 30 aprile 2020, n. 2 (bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2020-2022) ed oggetto di variazione con DD.G.R. Molise 2 luglio 2020, n. 216, 23 novembre 2020, n. 443 e 1° luglio 2021, n. 207], confluiti in economie per euro 544.859,23.



Per quanto qui interessa, all'attualità l'art. 29-*bis* citato sinteticamente recita al primo comma: «è istituita un'apposita "Area Quadri"»; i commi successivi dettagliano, invece, le funzioni (commi 2-4), le modalità di accesso all'area (commi 11-12) ed il trattamento economico (commi 5-10 e 13) spettanti ai c.d. «quadri», evidentemente a carico del bilancio regionale. In particolare, tale area concorre alla rimodulazione e all'armonizzazione delle funzioni amministrative assegnate al personale che richiedono professionalità lavorative qualificate e che comportano un elevato grado di responsabilità ed autonomia operativa ed organizzativa (comma 2); vi accede il personale di ruolo o comandato inquadrato nella categoria D, al maturare di un anno di servizio nella categoria e profilo professionale «D1» e «D3» nei limiti dei contingenti di posti pari a centonovantacinque (categoria D1) e trecentoventi (categoria B3) (comma 11); al personale dell'area è riconosciuta, in aggiunta al trattamento economico in godimento, un'indennità annuale pensionabile, parte integrante della retribuzione (comma 5), dovuta a prescindere dagli incarichi ricoperti e non cumulabile con quella riconosciuta ai dipendenti incaricati della responsabilità di posizione organizzativa (comma 6) o con gli emolumenti accessori relativi alla produttività e ad indennità di responsabilità non rapportate ad incarichi di unità operative organiche (uffici); essa è, invece, cumulabile con le indennità che derivano da risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione delle prestazioni (comma 6-*bis*); sono disciplinate (comma 7) le modalità di calcolo dell'indennità, commisurata all'importo massimo della retribuzione di posizione stabilita all'articolo 10, comma 4 del C.C.N.L. 22 gennaio 2004 del comparto regioni secondo la seguente percentuale: personale di categoria D, profilo D1 - 50 per cento dell'importo massimo della retribuzione di posizione; personale di categoria D, profilo D3 - 80 per cento dell'importo massimo della retribuzione di posizione; al fine del raggiungimento di maggiori indici di efficienza, il 20 per cento dell'indennità in discorso viene erogata al dipendente a seguito della valutazione positiva del rendimento (comma 10).

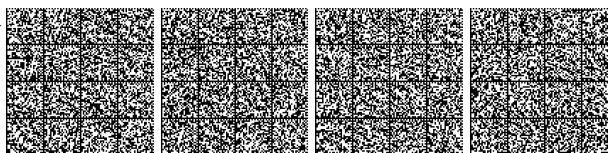
1.2. L'onore del vero impone di ricordare che il Presidente del Consiglio dei ministri aveva proposto ricorso alla Consulta (n. 55 del 6 aprile 2010) avverso numerosi commi dell'art. 18 della legge regionale Molise 22 gennaio 2010, n. 3, fra i quali, il comma 7 che, nel sostituire l'art. 3, comma 6, della legge regionale Molise 13 gennaio 2009, n. 1 (il quale rideterminava le percentuali indennitarie della «area quadri» ed è stato, poi, abrogato ex art. 1, comma 1, della legge regionale Molise n. 14/2010), disponeva che «nelle more della revisione dei sistemi di incentivazione delle qualità delle prestazioni lavorative di cui al decreto-legge n. 150/2009, con effetto dal 1° gennaio 2010 e fino al 30 giugno 2010 sono ripristinate le misure percentuali delle indennità dell'istituto di cui all'art. 29-*bis* della legge regionale n. 7 dell'8 aprile 2017, così come rideterminate dall'art. 1 della legge regionale n. 33 del 2 ottobre 2006»; in quella sede, era stato oggetto di censure anche il comma 4 del medesimo art. 18 (disciplina regionale dei buoni pasto per i dipendenti). Entrambe le disposizioni erano state denunciate della medesima violazione dell'articolo «117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile e, quindi, sia i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile, tra i quali rientra il rapporto di impiego privatizzato, sia i contratti collettivi»; quanto al comma 7 (che incideva temporaneamente sulla misura dell'indennità ex art. 29-*bis* citato), il ricorrente prospettava il contrasto con la Costituzione anche «ipotizzando che la disciplina delle procedure e delle modalità della contrattazione collettiva sia riservata all'autonomia degli enti direttamente interessati. Infatti, nella fattispecie, il legislatore regionale non ha disciplinato il regime procedimentale della contrattazione, ma ha inciso sulla misura percentuale delle indennità da corrispondere ad una determinata categoria di personale, aspetto che deve invece essere regolato dalla contrattazione collettiva».

Tuttavia, all'esito del giudizio, l'arresto della Corte costituzionale 11 marzo 2011, n. 77, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo solo il comma 4; si è, invece, estinto il giudizio del comma 7 (che influiva sulla misura dell'indennità ex art. 29-*bis* citato) «avendo il Presidente del Consiglio dei ministri rinunciato alla sua impugnazione nelle more del giudizio di costituzionalità». La rinuncia pare trovare ragione nell'abrogazione del comma 7 in questione, intervenuta *medio tempore* ad opera dell'art. 1, comma 1, della legge regionale Molise 21 luglio 2010, n. 14, insieme all'abrogazione dell'art. 3, comma 6, della legge regionale Molise 13 gennaio 2009, n. 1, su cui il primo incideva.

Se la rinuncia ha determinato il pendente giudizio di costituzionalità, non ha, tuttavia, consentito di affrontare il merito della questione controversa, ovvero la legittimità costituzionale dell'istituzione e del finanziamento della «area Quadri» di cui al richiamato art. 29-*bis*, che vigono intatti anche all'esito dell'abrogazione delle mere modifiche quantitative intervenute a partire dalla legge regionale del 13 gennaio 2009, n. 1.

1.3. Orbene, questa Sezione, scevra per costituzione di qualunque considerazione che non sia di puro diritto oggettivo, dubita della legittimità costituzionale, per contrasto con l'attuale art. 117, comma 2, lettera l), nonché con gli articoli 81 e 97 della Costituzione, del vigente art. 29-*bis* della legge regionale Molise 8 aprile 1997, n. 7, che istituisce l'area dei pubblici dipendenti regionali denominata «quadri», alla luce della clausola costituzionale che assegna, in materia di «ordinamento civile», alla legislazione esclusiva dello Stato — a monte — ed alla contrattazione collettiva — a valle —, la disciplina del rapporto di lavoro c.d. «privatizzata» dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, così ledendo i beni-valori della contabilità pubblica nella specifica materia del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti.

La questione è stata ritualmente offerta al contraddittorio delle parti da questo Giudice, sia nell'odierna udienza di parifica, sia nella precedente adunanza pubblica del 3 novembre 2021.



La Regione Molise non ha mosso argomentazioni nel merito della questione giuridica evidenziata né in sede istruttoria con la nota n. 175085 del 29 ottobre 2021, né nella successiva adunanza pubblica del 3 novembre 2021, rimettendosi alle valutazioni della Sezione; nulla ha poi argomentato nell'odierna udienza di parificazione.

Il procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale per il Molise, con memoria dell'11 novembre 2021, ha, fra l'altro, chiesto alla scrivente Sezione di «sollevare questione di costituzionalità dell'art. 29-*bis* della legge della Regione Molise 8 aprile 1997, n. 7, introdotto dall'art. 11 della legge della Regione Molise 28 maggio 2002, n. 6, poi modificato/integrato dalla legge della Regione Molise 6 settembre 2005, n. 30 e dalla legge della Regione Molise 2 ottobre 2006, n. 33 [per contrasto: *a*) con l'art. 117 della Costituzione, stante la violazione della riserva di competenza esclusiva assegnata in materia al legislatore statale; *b*) con gli articoli 81 e 97, primo comma, della Costituzione, stante l'incidenza negativa sull'equilibrio dei bilanci e sulla sostenibilità del debito pubblico], riservando all'esito la pronuncia in tema di parifica sulla spesa concernente la cd. "area quadri"» (pp. 96 e 97), con particolare riferimento alla «previsione dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione [“*g*) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”]» (p. 45), rimarcando espressamente che «la Corte costituzionale ha statuito uno stretto binomio tra potestà legislativa (copertura giuridica) e potestà finanziaria (copertura finanziaria): laddove la Regione non disponga della potestà legislativa [esempio ordinamento civile, vicedirigenza] la stessa non ha neanche il potere di spesa (nello stesso senso anche la sentenza della Corte costituzionale n. 146/2019)» (p. 45).

Il Collegio, con decisione n. 80/PAR/2021, ha disposto, in sede di parifica, la separazione del giudizio limitatamente al capitolo n. 4007 («Indennità per personale incaricato di funzioni amministrative - Risorsa libera») e alle poste ivi iscritte, parificando il rendiconto con alcune eccezioni.

IN DIRITTO

2. *Sui precedenti* in terminis

Un istituto simile a quello in parola era previsto dall'art. 10 della legge regionale Liguria 28 aprile 2008, n. 10, istitutivo della «vice-dirigenza regionale». È storia che la Sezione di controllo Liguria in sede di parificazione del rendiconto 2016, esaminando il capitolo della spesa del personale, ha dubitato della legittimità costituzionale sia di tale norma — ritenendo che la materia dovesse essere regolata in maniera esclusiva dallo Stato ex art. 117, comma 2, lettera *l*) della Costituzione — sia dell'art. 2 della legge regionale Liguria 24 novembre 2008, n. 42, di incremento del Fondo per il trattamento accessorio del personale e destinazione al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato della vice-dirigenza — per contrasto con quanto stabilito dalla contrattazione collettiva nazionale e di comparto, cui rinvia la competente legislazione statale. Rimessa la questione, la Consulta (sentenza 9 novembre 2018, n. 196) ha riconosciuto la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile da parte del legislatore ligure, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle predette disposizioni.

Analoga questione, puntualmente riferita all'istituzione con legge regionale campana di fondi (cosiddetti «Legge 20» e «Legge 25») per il finanziamento di un nuovo trattamento economico accessorio per i dipendenti regionali, è stata sollevata con ordinanza dell'8 ottobre 2018 della Sezione regionale di controllo per la Campania, in occasione del giudizio di parificazione dei rendiconti generali regionali per gli esercizi finanziari 2015 e 2016; essa è stata definita dalla Consulta (sentenza 19 giugno 2019, n. 146) con pari riconoscimento di violazione dei precetti costituzionali di distribuzione della competenza legislativa e di tutela del bene pubblico di bilancio, nonché conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale.

La Sezione ritiene le situazioni appena descritte sovrapponibili a quella sussistente nell'ambito legislativo molisano, ove l'articolo 29-*bis* citato istituisce «l'Area quadri», invadendo la competenza esclusiva statale, e determina un illegittimo effetto espansivo della spesa del personale, aumentando *contra Constitutionem* le risorse destinate alla retribuzione del personale dipendente regionale.

3. *Sulla questione di costituzionalità in esame*

Sulla scia di quanto si è esposto e si esporrà, dunque, questo Giudice dubita delle predette norme di legislazione regionale molisana, in rapporto al canone ex art. 117, comma 2, lettera *l*) della Costituzione combinato coi valori di cui agli articoli 81, comma 4 (attuale comma 3) e 97, comma 1 della Costituzione.

Tale fondato dubbio di costituzionalità preclude alla Sezione di controllo scrivente, prima che sul punto si sia pronunciata in via definitiva la Corte costituzionale, di parificare il capitolo di spesa del bilancio regionale n. 4007 («Indennità per personale incaricato di funzioni amministrative - Risorsa libera»), ove trovano imputazione le spese per le competenze riconosciute ai dipendenti collocati nella «area Quadri» in esame.



Nel seguito si offrirà puntuale dimostrazione della legittimazione di questa Corte ad adire il Giudice delle leggi, della rilevanza della questione nel giudizio in corso, nonché della (*scilicet*, ben più *che*) non manifesta infondatezza di tali dubbi di costituzionalità, irrisolvibili in via meramente ermeneutica.

4. Sulla legittimazione della remittente Sezione regionale di controllo

Valga riportarsi, circa la legittimazione di questa Sezione di controllo della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di parificazione del rendiconto regionale, alle considerazioni svolte in proposito dalle altre Sezioni che l'hanno preceduta in senso analogo (*cf.* ordinanza n. 49/2017 della Sezione regionale di controllo per la Liguria di questa Corte dei conti, con la quale è stata posta questione di legittimità costituzionale di disposizioni vigenti nella ridetta regione in materia di istituzione della vice-dirigenza e del relativo finanziamento ed ordinanza n. 115/2018 della Sezione regionale di controllo per la Campania, che ha sollevato la questione di legittimità costituzionale di disposizioni vigenti in tale regione circa l'istituzione e l'alimentazione dei fondi c.d. etero-finanziati, integrativi rispetto a quello unico per il personale di «comparto» e per la «dirigenza» del Consiglio regionale).

Per puro zelo si rivendica ancora una volta alla Corte dei conti la sostanza propria di un Giudice quando, come nel caso del presente giudizio di parificazione, è chiamata, terza ed imparziale, a «raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono» (Corte costituzionale, sentenza n. 226/1976), derivandone puramente e sillogisticamente i precipitati, ciò che per le parti sarà la regola del caso concreto in esame.

Infatti, il giudizio di parificazione si svolge con le formalità della giurisdizione contenziosa, postula la partecipazione del procuratore contabile in contraddittorio con i rappresentanti dell'amministrazione e si conclude con una pronuncia adottata in esito a pubblica udienza, sicché la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze n. 165/1963, n. 121/1966, n. 142/1968, n. 244/1995 e n. 213/2008) ha riconosciuto «alla Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, la legittimazione a promuovere, in riferimento all'art. 81 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale, avverso tutte quelle disposizioni di legge che determinino effetti modificativi dell'articolazione del bilancio per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari, vale a dire sui capitoli, con riflessi sugli equilibri di gestione, disegnati con il sistema dei risultati differenziali» (sentenza n. 213/2008).

Alla giurisprudenza costituzionale formatasi in riferimento al giudizio di parifica del rendiconto dello Stato e delle regioni ad autonomia speciale, si affianca ormai una giurisprudenza che riconosce alle Sezioni di controllo la legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di parifica dei rendiconti regionali: «nella parifica del rendiconto regionale “la situazione è, dunque, analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono” (sentenza n. 226 del 1976). Pertanto, pur non essendo un procedimento giurisdizionale in senso stretto, “ai limitati fini dell'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la [parifica della] Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico. Il controllo effettuato dalla Corte dei conti è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo” (sentenza n. 181 del 2015)» (Corte costituzionale, sentenza n. 89/2017).

Inoltre, è avviso consolidato della Corte costituzionale che sia lecito individuare parametri costituzionali di riferimento per l'impugnazione delle norme incidenti sul giudizio di parifica ulteriori e diversi rispetto al tradizionale, per questa Corte dei conti, appiglio dell'art. 81 della Costituzione: si conferma «il risalente e costante orientamento di questa Corte, secondo cui la rimettente Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, è legittimata a promuovere questione di legittimità costituzionale avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria (*ex plurimis*, sentenze n. 213 del 2008 e n. 244 del 1995). Fino all'entrata in vigore dell'art. 1 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, la parificazione del bilancio era prevista solo per lo Stato e per le autonomie speciali. Per effetto della richiamata disposizione, la stessa è oggi estesa alle regioni a statuto ordinario, tra cui si annovera la Regione Piemonte. In definitiva, non v'è dubbio che la novella del 2012 abbia esteso alle regioni a statuto ordinario l'istituto della parifica del rendiconto e la conseguente disciplina di carattere processuale e sostanziale. Dal che discende automaticamente l'ammissibilità delle questioni in esame sotto il profilo della legittimazione dell'organo rimettente a sollevarle» (Corte costituzionale, sentenza n. 181/2015). Infatti, la tenuta degli equilibri finanziari ed il rispetto dei principi che regolano la gestione delle risorse pubbliche, oggetto mediato o immediato di tutte le norme costituzionali che involgono la materia della finanza pubblica ed apprestano tutela alle risorse pubbliche ed alla loro corretta utilizzazione, non è più affidata al solo precetto di cui all'art. 81 della Costituzione.



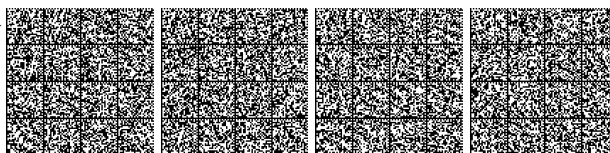
Nel caso di specie, la Regione Molise (così come le Regioni Liguria e Campania, nei casi additati dalle ordinanze n. 49/2017 e n. 115/2018 che di seguito si citano testualmente), «legiferando in una materia riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ha determinato un aumento sensibile della spesa del personale che costituisce, per la sua importanza strategica ... un importante aggregato della spesa corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale (in tal senso, tra le altre, Corte costituzionale, sentenza n. 108/2011). In tal modo si appresta una tutela delle risorse pubbliche più ampia, finalizzata al contenimento della spesa, in un contesto che vede l'Ordinamento italiano impegnato a rispettare obiettivi di finanza pubblica interni e comunitari.

Non solo, quindi, contenimento della spesa del personale mediante il ricorso ai principi di coordinamento della finanza pubblica (materia concorrente: sul punto è copiosa la giurisprudenza costituzionale), ma anche mediante il ricorso ad altri precetti costituzionali, qualora l'inosservanza degli stessi determini un aumento della spesa che non trova giustificazione nell'ordinamento giuridico. E non solo in termini di tetti di spesa e limiti alla stessa, ma anche in termini di violazione di procedure mediante le quali si persegue, comunque, la corretta determinazione della spesa del personale e delle dinamiche alla stessa legate».

Difatti, la procedura individuata dallo Stato, nell'esercizio della potestà legislativa riservata in materia di ordinamento civile, ai fini dell'istituzione delle aree contrattuali dei dipendenti pubblici e del loro finanziamento mediante il ricorso alla contrattazione collettiva, ha l'evidente finalità di verificare, di concerto con i soggetti interessati, la sostenibilità di tali istituti in termini di risorse disponibili e la corretta attribuzione dei compensi ai lavoratori, rispetto ai criteri di produttività e *performance*.

Di recente, la Corte costituzionale (già citata sentenza 9 novembre 2018, n. 196), *expressis verbis*, «ha riconosciuto l'ammissibilità di questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione dei rendiconti regionali. Sono state a questo proposito enucleate tutte le condizioni che presidono alla legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale: a) applicazione di parametri normativi; b) giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell'ente territoriale eventualmente coinvolte (ai sensi dell'art. 1, comma 12, del decreto-legge n. 174 del 2012), in considerazione della circostanza che l'interesse alla legalità finanziaria, perseguito dall'ente controllante, connesso a quello dei contribuenti, è distinto e divergente dall'interesse degli enti controllati, e potrebbe essere illegittimamente sacrificato, senza poter essere fatto valere, se il magistrato non potesse sollevare la questione sulle norme che si trova ad applicare e della cui conformità alla Costituzione dubita; c) pieno contraddittorio, sia nell'ambito del giudizio di parifica esercitato dalla sezione di controllo della Corte dei conti, sia nell'eventuale giudizio ad istanza di parte, qualora quest'ultimo venga avviato dall'ente territoriale cui si rivolge la parifica, garantito anche dal coinvolgimento del pubblico ministero, a tutela dell'interesse generale oggettivo alla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale (art. 243-*quater*, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali") (sentenza n. 89 del 2017). È stato, inoltre, affermato che, nell'esercizio di una tale ben definita funzione giurisdizionale, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono legittimate a sollevare questione di legittimità costituzionale avverso tutte "le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari" e da tutti gli "altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria (*ex plurimis*, sentenze n. 213 del 2008 e n. 244 del 1995)" (sentenza n. 181 del 2015)». Da ultimo, valga citare ancora la recente e conferente precedente del Giudice costituzionale, per cui «occorre riconoscere la legittimazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale, a sollevare questioni di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, oltre che agli articoli 81 e 97, primo comma della Costituzione ... la legislazione censurata, "che destina nuove risorse senza che ... siano ravvisabili diretti controinteressati, non potrebbe agevolmente essere sottoposta al giudizio di questa Corte per altra via che non sia il giudizio di parificazione" (sentenza n. 196 del 2018, 2.1.2. del Considerato in diritto). L'esigenza di fuggire zone d'ombra nel controllo di costituzionalità, affermata da questa Corte quale tratto costitutivo del sistema di giustizia costituzionale, con particolare riguardo alla specificità dei compiti assegnati alla Corte dei conti nel quadro della finanza pubblica (sentenza n. 18 del 2019), è tale da riflettersi, anche ai limitati fini del caso di cui qui si discute, sui criteri di valutazione dei requisiti di ammissibilità delle questioni» (sentenza n. 146/2019).

Pertanto, ritiene adesso questa Sezione di controllo per il Molise «di essere legittimata a sollevare questioni di legittimità costituzionale, non solo con riferimento all'art. 81 della Costituzione, ma anche con riferimento all'art. 117, comma 2, lettera l)», nonché all'art. 97, comma 1 della Costituzione, stante la già evidenziata, intrinseca correlazione teleologico-funzionale dei menzionati articoli 81, 117 e 97 della Costituzione.



La necessità di assicurare la legittimazione diretta della Sezione di controllo al giudizio incidentale di costituzionalità deriva dalla duplice esigenza di «garantire il principio di costituzionalità» ed «evitare che si venga a creare una zona franca del sistema di giustizia costituzionale» (Corte costituzionale, sentenza n. 1/2014) rispetto ad interessi alla legittimità costituzionale di norme di spesa teoricamente adespote e che, nella loro potenziale espressione, si coagulano essenzialmente intorno al «preminente interesse pubblico della certezza del diritto» (Corte costituzionale, sentenza n. 226/1976).

Per contro, ove non si ammettesse la legittimazione della Corte dei conti, simile disciplina regionale del trattamento economico del personale potrebbe pericolosamente sfuggire al sindacato di costituzionalità:

sia per la «natura particolare» (Corte costituzionale, sentenza n. 1/2014) ed altamente tecnica delle norme in questione, suscettibili per elezione di essere vagliate solo dal giudice contabile parificante, che verifica il rispetto dei limiti, legislativi e costituzionali, alla determinazione della spesa per il personale pubblico, nei suoi aspetti competenziale (i limiti costituzionali alla potestà legislativa regionale) e finanziario (il coordinamento della finanza pubblica e l'equilibrio di bilancio, a fronte di un'eventuale spesa illegittima);

sia per i ristretti termini decadenziali posti dall'art. 127, comma 1 della Costituzione all'azione in via principale del Governo, che intenda impugnare la disciplina regionale tacciata di esorbitare la sua propria competenza.

Ebbene, anche la recentissima giurisprudenza costituzionale ha ricordato icasticamente che la legittimazione della Corte dei conti «è stata riconosciuta anche nei casi in cui la lesione dei precetti finanziari sia la conseguenza della violazione di parametri di competenza (sentenze n. 112 del 2020, n. 146 e n. 138 del 2019 e n. 196 del 2018), allorché la suddetta invasione sia “funzionalmente correlata” alla violazione degli articoli 81 e 97, primo comma della Costituzione, per aver determinato un incremento delle poste passive del bilancio in riferimento al costo del personale (sentenza n. 112 del 2020)» (Corte costituzionale, sentenza 15 novembre 2021, n. 215), come nel caso che ne occupa.

5. Sulla rilevanza della questione di costituzionalità nel presente giudizio di parificazione

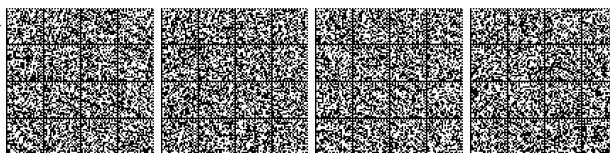
Tramite il giudizio di parifica, secondo il disposto dell'art. 39 del regio decreto n. 1214/1934 (testo unico delle leggi sulla Corte dei conti), al quale fa rinvio l'art. 1, comma 5 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, «la Corte verifica il rendiconto generale dello Stato e ne confronta i risultati tanto per le entrate, quanto per le spese, ponendoli a riscontro con le leggi del bilancio. A tale effetto verifica se le entrate riscosse e versate ed i resti da riscuotere e da versare risultanti dal rendiconto, siano conformi ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi alla Corte dai singoli ministeri; se le spese ordinate e pagate durante l'esercizio concordino con le scritture tenute o controllate dalla Corte ed accerta i residui passivi in base alle dimostrazioni allegate ai decreti ministeriali di impegno ed alle proprie scritture. La Corte con eguali accertamenti verifica i rendiconti, allegati al rendiconto generale, delle aziende, gestioni ed amministrazioni statali con ordinamento autonomo soggette al suo riscontro».

Con sentenza n. 213/2008, la Corte costituzionale ha affermato la legittimazione della Corte dei conti parificante a sollevare questione di legittimità costituzionale «avverso tutte quelle disposizioni di legge che determinino effetti modificativi dell'articolazione del bilancio per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari, vale a dire sui capitoli, con riflessi sugli equilibri di gestione, disegnati con il sistema dei risultati differenziali», con ciò implicitamente riconoscendo la rilevanza di simili questioni nel giudizio di parificazione. Con sentenza n. 89/2017 la Consulta, nel riconoscere la rilevanza della questione di legittimità costituzionale prospettata a carico di norme regionali dalla Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo in sede di parificazione del rendiconto generale del bilancio regionale abruzzese, ha riconosciuto la correttezza della prospettazione della Sezione regionale, la quale «pur dubitando della relativa costituzionalità [delle norme censurate] dovrebbe parificare le predette componenti del rendiconto della Regione Abruzzo, venendo quindi meno alle finalità per le quali è stata intestata alla Corte dei conti la funzione di parifica dei rendiconti regionali».

Orbene, in termini generali, la Sezione parificante è chiamata a verificare la «legittimità» delle poste rendicontate rispetto al loro altrettanto «legittimo» parametro normativo di bilancio, attività che sostanzia il loro «riscontro con le leggi del bilancio».

Venendo al caso particolare, risulta dall'istruttoria condotta che la spesa in esame, applicativa del ridetto art. 29-bis della legge regionale Molise 8 aprile 1997, n. 7 e successive modificazioni ed integrazioni e destinata al trattamento economico del personale dell'area quadri regionale molisana, è finanziata tramite il capitolo di spesa del bilancio regionale n. 4007 («Indennità per personale incaricato di funzioni amministrative - Risorsa libera»).

Quest'ultima disposizione normativa, seppur risalente nel tempo, continua ad esplicare la propria efficacia anche nel corso dell'esercizio finanziario 2020, incidendo sui risultati finanziari finali e, conseguentemente, sul rendiconto regionale oggetto di parifica.



Le norme qui sospette di illegittimità costituzionale incidono sull'*an* della spesa regionale e sul suo *quantum*; esse istituiscono una nuova area contrattuale di dipendenti pubblici della Regione Molise e ne prevedono il trattamento economico: in mancanza di dette norme, l'area o il suo trattamento non avrebbero alcun titolo ad essere riconosciuta o erogato.

Pertanto, ai fini della parifica del rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio 2020, tali poste non possono essere verificate nella loro legittimità finché non sia sciolto il dubbio di costituzionalità che interessa le norme che ne costituiscono il titolo legale di spesa. Allo stato, il Collegio non può fare applicazione delle norme «sospette» di incostituzionalità, le quali, tuttavia, rappresentano l'unico parametro di rango legislativo ai fini del «riscontro» della spesa rendicontata nel giudizio di parifica, pena il rischio di validare un risultato di amministrazione *contra ius*, perché verificato in base ad un parametro normativo passibile di declaratoria d'incostituzionalità.

Nella predetta materia della «Area quadri» regionale molisana, il contrasto che frena questo Giudice dall'applicare l'unica legge conferente, ma apparentemente *contra Constitutionem*, ed il «corto circuito» dello *ius dicere*, che ne conseguirebbe, dimostrano logicamente come il pendente «giudizio» di parificazione, quanto alla spesa censurata, «non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale» (art. 23, comma 2 della legge 11 marzo 1953, n. 87) e che, quindi, tale questione è rilevante in questa sede di parifica.

Orbene, l'unica via corretta in diritto è la sospensione della parifica delle specifiche poste di spesa afferenti al trattamento economico dell'area «quadri» della Regione Molise, nella misura in cui esse costituiscono applicazione di leggi regionali di dubbia costituzionalità ed in attesa della parola finale della Consulta.

In tal senso, con i due recenti precedenti *in terminis*, la Corte costituzionale ha già riconosciuto rilevanti simili questioni perché, ove il Collegio *a quo* applicasse tali norme, si troverebbe a validare — per la parte di spesa esaminata (impegni di spesa di competenza 2020 per euro 2.193.577,78) — un risultato di amministrazione non corretto, in quanto relativo a una spesa conseguente all'illegittima istituzione della «area Quadri» in contrasto con la contrattazione collettiva nazionale di comparto, e verrebbe così meno al proprio compito di accertare eventuali irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti (si richiamano, in proposito, i due recenti arresti della Consulta n. 196/2018 e n. 146/2019).

Pertanto, la questione qui proposta si mostra rilevante per il giudizio di parifica in corso.

6. Sulla non manifesta infondatezza della presente questione di costituzionalità

6.1. Come anticipato, il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis della legge regionale Molise 8 aprile 1997, n. 7, attualmente vigente sorge avuto riguardo al contrasto con l'art. 117, comma 2 della Costituzione, che elenca le materie di legislazione esclusiva statale, e, in particolare, con la sua lettera *l*) che indica la materia di «ordinamento civile» (e non con la precedente lettera «g») ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», evocata dal pubblico ministero), nonché con gli articoli 81, comma 4 (attuale comma 3), e 97, comma 1 della Costituzione, in ragione della suesposta intrinseca correlazione teleologico-funzionale sussistente fra i tre articolati (v. *supra*); in dettaglio, la Sezione ritiene che, per il caso di specie, l'articolato costituzionale conferente in tema di competenza legislativa esclusiva statale vada identificato nella citata lettera *l*), dato che la materia del trattamento giuridico ed economico del personale dipendente degli enti regionali è correttamente e pacificamente ricondotta al più ampio alveo dello «ordinamento civile».

La disposizione censurata attualmente recita:

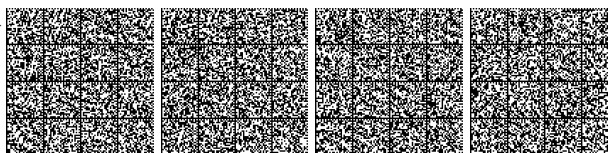
«1. È istituita un'apposita “Area Quadri”.

2. L'istituto, anche in relazione ai nuovi assetti organizzativi discendenti dalla applicazione della presente legge, concorre alla rimodulazione ed all'armonizzazione delle funzioni amministrative assegnate al personale dipendente della Regione Molise, che richiedono professionalità lavorative qualificate e che comportano un elevato grado di responsabilità e di autonomia operativa ed organizzativa.

3. Le funzioni di cui al comma 2 consistono nelle attività di collaborazione con il personale dirigente, funzionali al raggiungimento degli obiettivi di risultato assegnati e, in generale, all'efficacia dell'azione amministrativa nelle attività di organizzazione e gestione degli uffici regionali, nelle attività connesse alla gestione di procedimenti e procedure amministrative, nelle attività di studio, di ricerca e di elaborazione di atti complessi.

4. Le attività di cui al comma 3 sono proprie del personale di comparto inquadrato nel ruolo unico regionale nella categoria “D” prevista dal vigente contratto collettivo nazionale di lavoro del 31 marzo 1999, e successive modificazioni ed integrazioni, nonché del personale della categoria “D” comandato ai sensi della legge 28 luglio 1999, n. 266.

5. Al personale indicato nel comma 4 è riconosciuta, in aggiunta al trattamento economico in godimento, un'indennità annuale, pensionabile, che è parte integrante della retribuzione. Tale personale conserva la posizione giuridica ed economica posseduta, o che andrà a conseguire per effetto di progressioni verticali di carriera o di progressioni orizzontali nella categoria.



6. L'indennità di cui al comma 5 è dovuta a prescindere dagli incarichi ricoperti. Essa non è cumulabile con quella riconosciuta ai dipendenti incaricati della responsabilità di posizione organizzativa di cui agli articoli 8, 9 e 10 del contratto collettivo nazionale di lavoro del 31 marzo 1999 e del contratto decentrato integrativo. La sua corresponsione è sospesa per tutto il periodo in cui i dipendenti interessati sono incaricati della responsabilità di posizione organizzativa.

6-*bis*. L'indennità prevista nel comma 5 non è altresì cumulabile con gli emolumenti accessori relativi alla produttività e ad indennità di responsabilità non rapportate ad incarichi di unità operative organiche (uffici). È invece cumulabile con le indennità che derivano da risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione delle prestazioni.

7. L'indennità di cui al comma 5 è commisurata all'importo massimo della retribuzione di posizione stabilita dal comma 4 dell'art. 10 del contratto collettivo nazionale di lavoro del 22 gennaio 2004 relativo al personale del comparto delle regioni e delle autonomie locali per il quadriennio normativo 2002/2005 e il biennio economico 2002/2003, secondo le seguenti percentuali:

a) personale inquadrato nella categoria "D", profili professionali "D1" = 50 per cento dell'importo massimo della retribuzione di posizione stabilita dal comma 4 dell'art. 10 del contratto collettivo nazionale di lavoro del 22 gennaio 2004 relativo al personale del comparto delle regioni e delle autonomie locali per il quadriennio normativo 2002/2005 e il biennio economico 2002/2003;

b) personale inquadrato nella categoria "D", profili professionali "D3" = 80 per cento dell'importo massimo della retribuzione di posizione stabilita dal comma 4 dell'art. 10 del contratto collettivo nazionale di lavoro del 22 gennaio 2004 relativo al personale del comparto delle regioni e delle autonomie locali per il quadriennio normativo 2002/2005 e il biennio economico 2002/2003.

8. L'indennità di cui al comma 5 è corrisposta, a decorrere dal 1° luglio 2005, al personale regionale inquadrato nella categoria "D". Al personale regionale inquadrato nella categoria "D" in profili professionali ascritti alla posizione giuridica "D3", essa viene corrisposta, per la prima annualità, in misura del 40 per cento del suo ammontare, per la seconda annualità in misura dell'80 per cento del suo ammontare; dalla terza annualità, l'indennità verrà corrisposta per intero. Al personale regionale inquadrato nella categoria "D", in profili professionali ascritti alla posizione giuridica "D1", essa viene corrisposta, per la prima annualità, in misura del 40 per cento del suo ammontare, per la seconda annualità in misura dell'80 per cento del suo ammontare; dalla terza annualità, l'indennità verrà corrisposta per intero.

9. Al fine di armonizzare l'erogazione dell'indennità di cui alla presente legge con quanto disposto nel comma 6-*bis*, la corresponsione degli emolumenti relativi alla produttività individuale è dovuta rispettivamente per le annualità previste dal comma 8, nelle misure del 60 per cento e del 20 per cento dell'importo calcolato secondo le metodologie previste dai contratti decentrati integrativi.

10. Al fine del raggiungimento di maggiori indici di efficienza, dalla terza annualità, il 20 per cento dell'indennità di cui al comma 7 viene erogata al dipendente a seguito della valutazione positiva del rendimento. La valutazione viene effettuata dal dirigente responsabile della struttura a cui risulta assegnato il dipendente, con cadenza annuale, e secondo i sistemi di valutazione previsti per l'erogazione della produttività individuale. La valutazione si intende positiva se al dipendente viene attribuito un punteggio non inferiore all'80 per cento del punteggio massimo previsto dai sistemi predetti.

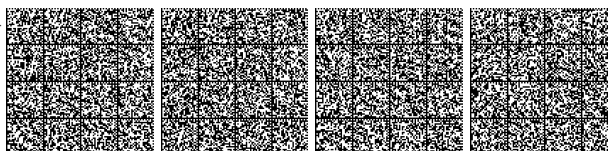
11. I dipendenti accedono all'indennità di cui al comma 5 al maturare di un anno di servizio nella categoria e profilo professionale "D1" e "D3" e nel limite dei contingenti di posti pari a: centonovantacinque della categoria e profilo professionale "D1" e trecentoventi della categoria e profilo professionale "D3"; gli aventi diritto vengono inseriti in un'apposita graduatoria formulata secondo i seguenti criteri di precedenza a parità di possesso del requisito di accesso:

- maggior anzianità di ruolo nella categoria o *ex* livello di appartenenza;
- maggior anzianità di ruolo nella Regione Molise;
- maggior età anagrafica.

Qualora il requisito venga maturato in un giorno diverso dal primo giorno del mese la decorrenza dell'indennità è fissata al primo giorno del mese successivo.

11-*bis*. I dipendenti già appartenenti alla categoria e profilo professionale "D1", che acquistano il possesso della categoria e profilo professionale "D3" prima della maturazione di un anno nella categoria di provenienza, accedono all'indennità di cui al comma 5 alla data di maturazione di un anno nella categoria "D". A tale data gli aventi diritto vengono inseriti nella graduatoria della categoria e profilo professionale "D1" fino alla maturazione di un anno nella categoria e profilo professionale "D3", secondo le disposizioni di cui al comma 11.

12. L'erogazione delle indennità secondo le percentuali di cui al comma 8 avviene dal compimento rispettivamente del primo e del secondo anno di anzianità nella categoria e profilo professionale di appartenenza.



13. Ai dipendenti in possesso della categoria e profilo professionale “D1” ai quali viene attribuito, per effetto di uno sviluppo di carriera, il profilo professionale superiore “D3”, se l’importo dell’indennità già percepita è superiore all’importo iniziale previsto per il primo anno di erogazione dell’indennità, l’indennità percepita viene confermata fino alla maturazione dell’importo successivo, previsto nel comma 8.»

Tali previsioni rappresentano evidente ed indebita interferenza nella materia competenziale, intestata dall’art. 117, comma 2, lettera *l*) della Costituzione in via esclusiva allo Stato, di «ordinamento civile. A questa materia, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 175 e n. 72 del 2017; n. 257 del 2016; n. 180 del 2015; n. 269, n. 211 e n. 17 del 2014), deve ricondursi la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici e quindi anche regionali, “retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva” nazionale, cui la legge dello Stato rinvia (sentenza n. 196 del 2018)» (Coste costituzionale, sentenza n. 146/2019).

Più in dettaglio, intervenuta la c.d. «privatizzazione» del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (fra cui *expressis verbis* le regioni stesse *ex art. 1, comma 2 del decreto legislativo n. 165/2001*), la materia in esame rientra nell’ambito dell’ordinamento civile, riservato allo Stato ai sensi dell’art. 117, comma 2, lettera *l*) della Costituzione.

Tale riserva statale è stata esercitata mediante il suddetto decreto legislativo n. 165/2001 che rinvia, per gli aspetti qui rilevanti, alla contrattazione collettiva, come è evidente dalla formulazione delle relative disposizioni conferenti:

«I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell’impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto, che costituiscono disposizioni a carattere imperativo. Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano o che abbiano introdotto discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate nelle materie affidate alla contrattazione collettiva ai sensi dell’art. 40, comma 1, e nel rispetto dei principi stabiliti dal presente decreto, da successivi contratti o accordi collettivi nazionali e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili. I rapporti individuali di lavoro di cui al comma 2 sono regolati contrattualmente. I contratti collettivi sono stipulati secondo i criteri e le modalità previste nel titolo III del presente decreto; i contratti individuali devono conformarsi ai principi di cui all’art. 45, comma 2. L’attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi e salvo i casi previsti dai commi 3-ter e 3-quater dell’art. 40 e le ipotesi di tutela delle retribuzioni di cui all’art. 47-bis, o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali. Le disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti da contratti cessano di avere efficacia a far data dall’entrata in vigore del relativo rinnovo contrattuale. I trattamenti economici più favorevoli in godimento sono riassorbiti con le modalità e nelle misure previste dai contratti collettivi e i risparmi di spesa che ne conseguono incrementano le risorse disponibili per la contrattazione collettiva» (art. 2, commi 2 e 3);

«La contrattazione collettiva disciplina il rapporto di lavoro e le relazioni sindacali e si svolge con le modalità previste dal presente decreto. Nelle materie relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità, la contrattazione collettiva è consentita nei limiti previsti dalle norme di legge ...

Tramite appositi accordi tra l’ARAN e le Confederazioni rappresentative, secondo le procedure di cui agli articoli 41, comma 5, e 47, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, sono definiti fino a un massimo di quattro comparti di contrattazione collettiva nazionale, cui corrispondono non più di quattro separate aree per la dirigenza ... Nell’ambito dei comparti di contrattazione possono essere costituite apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità.

La contrattazione collettiva disciplina, in coerenza con il settore privato, la struttura contrattuale, i rapporti tra i diversi livelli e la durata dei contratti collettivi nazionali e integrativi. La durata viene stabilita in modo che vi sia coincidenza fra la vigenza della disciplina giuridica e di quella economica» (art. 40, commi 1, 2 e 3);

«I contratti collettivi definiscono, in coerenza con le disposizioni legislative vigenti, trattamenti economici accessori collegati:

- a) alla *performance* individuale;
- b) alla *performance* organizzativa con riferimento all’amministrazione nel suo complesso e alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola l’amministrazione;
- c) all’effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate ovvero pericolose o dannose per la salute» (art. 45, comma 3).

Emerge che anche il trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici, *ex art. 1, comma 2 del decreto legislativo n. 165/2001*, è regolato dalla legge dello Stato e, in virtù del suo rinvio, dalla contrattazione collettiva.



In generale, il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sottopone il rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione alla disciplina giuslavoristica civile e riconosce la categoria dei dirigenti, disciplinando genericamente il restante personale non dirigenziale, ferma la possibilità di normare speciali ipotesi contrattuali per le elevate professionalità: tali norme sono specifica espressione della competenza legislativa esclusiva statale ex art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione.

Quanto ad una «Area quadri» del lavoro pubblica, la Corte di Cassazione, pronunciatisi sulla questione, ha ritenuto che l'articolo 2095 del codice civile non trovi applicazione nel pubblico impiego dove, invece, esistono altre normative a tutela delle professionalità apicali (Corte di Cassazione, Sez. Lav., sentenza 6 marzo 2008, n. 6063): infatti, come previsto dal comma 2 dell'art. 40 del decreto legislativo n. 165/2001, «nell'ambito dei comparti di contrattazione possono essere costituite apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità». Ad oggi, una «Area quadri pubblica» non risulta introdotta o disciplinata dal legislatore statale né dalla contrattazione collettiva: in particolare, essa non è prevista dal vigente contratto collettivo nazionale del 21 maggio 2018 applicabile ai dipendenti regionali non dirigenziali di «comparto funzioni locali» (individuato ex art. 4 del C.C.N.L. 2016-2018 del 13 luglio 2016), il quale contempla solo la diversa figura della «posizione organizzativa» che postula un conferimento d'incarico a termine ed esaurisce lo spazio lavorativo fra funzionari e dirigenti.

In tale assetto, non pare ammissibile che la legge regionale, introducendo una nuova area, incida sull'aspetto retributivo del rapporto di lavoro subordinato pubblico c.d. «privatizzato»; si tratta di un ambito riservato alla contrattazione, riconducibile all'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale, come già messo in luce dalla Corte costituzionale (sentenza 22 dicembre 2011, n. 339 e sentenza 11 luglio 2017, n. 160).

Eppure, la disposizione legislativa della Regione Molise, qui scrutinata, concerne un aspetto della retribuzione del suo personale dipendente e necessariamente incide sulla materia dell'ordinamento civile, esclusa dalla sua potestà legislativa concorrente o generale: le predette disposizioni regionali hanno istituito una spesa a carico del bilancio della Regione Molise per remunerare un'indennità ai componenti dell'«area quadri», all'evidenza tramite risorse ulteriori e diverse rispetto a quelle tassativamente previste dai contratti collettivi nazionali.

Ciò, di per sé, ne patenta l'illegittimità costituzionale.

6.2. La Sezione dubita, altresì, della legittimità costituzionale delle su riportate disposizioni regionali, per contrasto con l'art. 81: nel caso di specie la Regione Molise ha provveduto a disciplinare ed erogare un trattamento accessorio al proprio personale dipendente, al di fuori della contrattazione collettiva nazionale di comparto e senza una legge statale autorizzativa, da cui l'illegittimità costituzionale della norma anche rispetto al citato art. 81, comma 4 della Costituzione previgente (attuale art. 81, comma 3).

Ora, la Sezione di controllo parificante, chiamata all'esame dei capitoli destinati al pagamento del trattamento economico dell'«area Quadri» e della relativa copertura legale, ritiene quest'ultima in contrasto con la Carta costituzionale. Qualora fosse acclarata l'illegittimità costituzionale di tale norma rilevante ai fini del bilancio regionale, le relative spese sostenute sarebbero prive di copertura sostanziale, in violazione del precetto costituzionale oggi contenuto nell'art. 81, comma 3 (*illo tempore*, comma 4).

6.3. Inoltre, la dimostrata violazione della distribuzione costituzionale di competenze legislative ridonda in una violazione della competenza concorrente di «coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, comma 3), incidendo sulla corretta costruzione del bilancio e dei suoi equilibri, ex articoli 97 e 81 della Costituzione: infatti, si dispone una spesa regionale che eccede i limiti imposti dalla disciplina statale uniformemente sul territorio nazionale, ai fini di comuni obiettivi di finanza pubblica.

Conformemente, si soggiunge che i due precedenti di costituzionalità hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme regionali consimili a quelle qui censurate, proprio perché «appare ... evidente l'illegittimità dell'iniziativa del legislatore ligure che ha disposto una spesa priva di copertura normativa, e quindi lesiva dell'art. 81, quarto comma della Costituzione, in quanto relativa a una voce, quella che concerne l'indennità dei vice-dirigenti regionali, connessa all'istituzione di un ruolo del personale regionale, avvenuta senza il necessario fondamento nella contrattazione collettiva e in violazione della competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile»» (sentenza n. 196/2018) e «le norme regionali hanno introdotto la previsione di un nuovo trattamento economico accessorio per il personale regionale che ... è innanzi tutto in contrasto con la riserva di competenza esclusiva assegnata al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione in materia di ordinamento civile. A questa materia, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte ..., deve ricondursi la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici e quindi anche regionali, «retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva» nazionale, cui la legge dello Stato rinvia (sentenza n. 196 del 2018). ... tale spesa, non autorizzata dal legislatore statale e dunque non divenuta oggetto di rinvio alla contrattazione di comparto, non può trovare per ciò stesso legittima copertura finanziaria. Essa incide negativamente sull'equilibrio dei bilanci e sulla sostenibilità del debito pubblico, in violazione degli articoli 81 e 97, primo comma della Costituzione. Il nesso funzionale che connette la violazione della competenza statale in materia di «ordinamento civile» con la tutela del bilancio inteso quale bene pubblico viene in rilievo in modo netto nello specifico caso sottoposto al vaglio di questa Corte» (sentenza n. 146/2019).



Ebbene, al pari di quelle ligure e campana ormai dichiarate incostituzionali (v. *supra*), la legislazione regionale molisana in esame, istitutiva dell'«area Quadri», viola, *in primis*, le norme costituzionali che affidano alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia di «ordinamento civile» (art. 117, comma 2, lettera *l*) della Costituzione), espressamente devoluta dal legislatore statale alla contrattazione collettiva, quanto all'istituzione e disciplina di nuove categorie professionali nella pubblica amministrazione.

In secundis, se la competenza esclusiva dello Stato, nella materia di cui all'art. 117, comma 2, lettera *l*) della Costituzione, sottende intrinsecamente anche la funzione giuscontabile, propria dello Stato medesimo, di regolatore della relativa spesa, espressa mediante la determinazione e l'assegnazione delle «giuste» risorse disponibili per il trattamento dei dipendenti pubblici sull'intero territorio nazionale, allora l'istituzione da parte della Regione Molise di nuove aree para-dirigenziali, cui accede la previsione di trattamenti economici aggiuntivi, nel valicare la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia, ha innegabili riflessi negativi sugli equilibri complessivi della finanza pubblica e sulla sostenibilità del debito, di cui lo Stato stesso è garante e custode in rapporto anche agli impegni unionali assunti dal medesimo, *ex art.* 97, comma 1 della Costituzione. Più in generale, l'attribuzione allo Stato della competenza legislativa esclusiva nelle materie di cui al precitato art. 117, comma 2 della Costituzione, quale soggetto «regolatore» della relativa spesa, è teleologicamente volta anche alla salvaguardia dei beni-valori di «sostenibilità» e «sviluppo» economico del Paese nel suo complesso, *ex art.* 81 della Costituzione. In tal senso, le disposizioni di tale ultimo articolo giustificano trasversalmente la normazione statale di coordinamento, sia con riferimento agli «interventi complessi e coordinati» di normazione mediante «leggi di bilancio» (*cf.* Corte costituzionale n. 61/2018, par. 2, in diritto), sia con riferimento agli specifici interventi della normazione statale «di settore» mediante attribuzione — *ratione materiae* — della competenza legislativa esclusiva, di cui al citato art. 117, comma 2 della Costituzione, sia, ancora, tramite la normazione dei «principi fondamentali» di «coordinamento della finanza pubblica», di cui al successivo comma 3. «Nel suo compito di custode della finanza pubblica allargata lo Stato deve tenere comportamenti imparziali e coerenti, per evitare che eventuali patologie nella legislazione e nella gestione dei bilanci da parte delle autonomie territoriali possa riverberarsi in senso negativo sugli equilibri complessivi della finanza pubblica» (Corte costituzionale n. 107/2016, par. 3, in diritto). Dal canto suo, «la forza espansiva dell'art. 81 [...] della Costituzione, a presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi, causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile» (Corte costituzionale, sentenze n. 192/2012 e n. 184/2016).

Nel contesto dei dubbi di costituzionalità rilevati dalla Sezione, in rapporto all'art. 117, comma 2, lettera *l*) della Costituzione ed al suo nesso con gli articoli 97, comma 1, e 81 della Costituzione, si rimarca come lo stesso Giudice delle leggi (sentenze n. 188/2014 e n. 146/2019) abbia già avuto modo di evidenziare l'intima interconnessione tra il precitato art. 117, comma 2, lettera *l*) della Costituzione e gli altri beni o valori della contabilità pubblica.

6.4. *In tertiis*, va dato conto della radicale esclusione della possibilità di conferire al testo legislativo regionale *de quo* un significato compatibile con i suddetti parametri costituzionali.

La sola esegesi possibile del significante normativo regionale palesa l'istituzione ed alimentazione illegittima, per contrarietà alle regole generali di riparto legislativo e di contabilità pubblica, di un'area para-dirigenziale del personale dipendente della Regione Molise in regime c.d. privatizzato: la norma territoriale contrasta con la riserva di legge statale in materia di «ordinamento civile», in ragione della quale quest'ultima ha rimesso alla contrattazione collettiva nazionale e di comparto di disciplinare «in coerenza con il settore privato, la struttura contrattuale, i rapporti tra i diversi livelli e la durata dei contratti collettivi nazionali e integrativi».

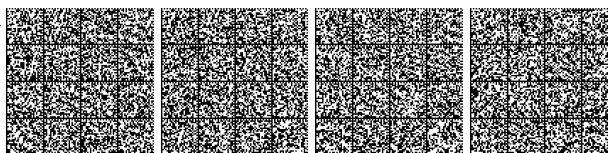
Non esistono più interpretazioni viabili, né la possibilità di giungere ad un risultato ermeneutico costituzionalmente compatibile; la norma censurata è inequivoca, sia per l'ambito ordinamentale civilistico in cui vige, sia per l'oggetto di disciplina, ovvero l'istituzione finanziata di una nuova area para-dirigenziale regionale con mezzi esorbitanti dalle fonti normative prescritte per Costituzione.

Alla stregua di quanto sopra, questo Giudice ritiene dimostrata l'assoluta violazione, da parte dell'art. 29-*bis* della legge regionale Molise 8 aprile 1997, n. 7 e successive modificazioni ed integrazioni, dei canoni di cui agli articoli 117, comma 2, lettera *l*), 81, comma 4 (attuale comma 3) e 97, comma 1 della Costituzione.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Molise,

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, nonché 81, 97 e 117 della Costituzione;



Solleva questione di legittimità costituzionale, in riferimento ai parametri stabiliti dagli articoli 117, comma 2, lettera l), 81, comma 4 (attuale comma 3) e 97, comma 1 della Costituzione, delle seguenti disposizioni di legge: art. 29-bis della legge regionale Molise 8 aprile 1997, n. 7, introdotto dall'art. 11 della legge regionale Molise 28 maggio 2002, n. 6 e novellato dagli articoli 1 e 2 della legge regionale Molise 26 settembre 2005, n. 30, art. 1 della legge regionale Molise 29 agosto 2006, n. 22 e articoli 1 e 2 della legge regionale Molise 2 ottobre 2006, n. 33;

Sospende il giudizio di parificazione in corso limitatamente al capitolo n. 4007 («Indennità per personale incaricato di funzioni amministrative - Risorsa libera») e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame della questione;

Rinvia, all'esito, l'esame in parte qua del rendiconto regionale;

Ordina che, a cura della segreteria della Sezione, ai sensi dell'art. 23, ultimo comma della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sia notificata al Presidente della Giunta regionale del Molise e al procuratore regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Molise, nonché comunicata al Presidente del Consiglio regionale del Molise.

Così deciso in Campobasso, nella Camera di consiglio del giorno 12 novembre 2021.

Il Presidente: VALENTE

L'estensore: D'ADDIO

22C00004

N. 227

Ordinanza del 24 novembre 2021 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Puglia sul ricorso proposto da Corrado Valerio contro INPS - Istituto Nazionale Previdenza Sociale

Impiego pubblico - Pensioni - Applicazione al personale dell'Amministrazione della pubblica sicurezza delle norme relative agli impiegati civili dello Stato - Criteri di calcolo del trattamento pensionistico, riferito alla quota retributiva della pensione, previsti dall'art. 54, commi primo e secondo, del T.U. n. 1092 del 1973 per i militari - Mancata previsione che, a fronte della sostanziale identità delle funzioni e dei compiti svolti dalle Forze di Polizia, tali criteri siano estesi in favore anche del personale della Polizia di Stato.

- Legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza), art. 23, comma quinto.

LA CORTE DEI CONTI

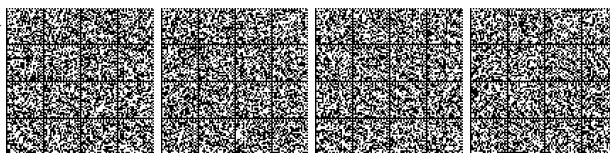
SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA PUGLIA

In composizione monocratica, in persona del Referendario Andrea Costa, ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio iscritto al n. 36425 del registro di segreteria, sul ricorso presentato da:

Corrado Valerio, nato a Lecce il 6 marzo 1962 ed ivi residente alla via delle Poiane n. 7/b; codice fiscale: CRRVLR62C06E506L, rappresentato e difeso dall'avv. Gaetano Messuti, dall'avv. Giorgio Oliva e dall'avv. Gabriella Centonze, ed elettivamente domiciliato presso il loro studio in Lecce alla via Gabriele D'Annunzio n. 73;

contro I.N.P.S., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dell'ente, presso i cui uffici è elettivamente domiciliato in Bari alla via Putignani n. 108;

Visto il Codice di Giustizia Contabile;



Visto l'art. 85, comma 5, del decreto-legge n. 18 del 17 marzo 2020, come modificato e integrato dalla legge di conversione n. 27 del 24 aprile 2020 e, da ultimo, dall'art. 26-ter del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito nella legge 13 ottobre 2020, n. 126;

Esaminati, all'udienza cartolare del 23 novembre 2021 con l'assistenza del Segretario dott.ssa Laura Guastamacchia, gli atti di causa;

CONSIDERATO IN FATTO

Con ricorso depositato in data 18 novembre 2020, Valerio Corrado, come sopra generalizzato, già dipendente della Polizia di Stato e cessato dal servizio dal 29 dicembre 2018, ha chiesto il riconoscimento del diritto alla riliquidazione del trattamento pensionistico in godimento, mediante l'applicazione dell'art. 54 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 per il calcolo della parte retributiva del trattamento di quiescenza, con l'aliquota del 44% sulla parte retributiva prevista dalla citata norma.

In particolare, il ricorrente sostiene che la predetta disposizione espressamente rivolta al personale del comparto «militare» sia applicabile anche ai dipendenti della Polizia di Stato ad ordinamento civile, in ragione della analogia tra l'ordinamento e le funzioni del predetto Corpo con quelli delle altre Forze di Polizia anche ad ordinamento militare.

Sotto tale profilo, il ricorrente ritiene che tale norma, ove applicabile ai soli militari, si porrebbe in contrasto con quanto previsto dall'art. 3 della Costituzione, e con il principio di imparzialità sancito nell'art. 97, 2° comma, della Costituzione, che impone il divieto di disparità di trattamento di situazioni giuridiche identiche.

In data 8 novembre 2021, il ricorrente ha presentato una memoria, insistendo per l'accoglimento del gravame, segnalando che negli articoli 26 e 27 della Legge di Bilancio in corso di approvazione, si è ribadita l'esigenza di assicurare un uguale trattamento pensionistico alle Forze di Polizia sia civili che militari, dando stessa dignità giuridica senza alcuna distinzione discriminatoria.

Si è costituito l'INPS, il quale ha evidenziato l'infondatezza della pretesa, in quanto il ricorrente, cessato dal servizio con un'anzianità superiore ai venti anni, non figura tra i destinatari della disposizione di cui all'art. 54 del testo unico, la cui applicazione presuppone la cessazione dopo un periodo di servizio incluso nell'intervallo fra i quindici ed i venti anni.

In vista dell'udienza cartolare del 23 novembre 2021, il ricorrente ha fatto pervenire brevi note scritte, contestando quanto affermato dall'INPS ed insistendo per l'accoglimento della domanda.

A questo punto, in assenza di richiesta di trattazione orale, questo Giudice si è riservato.

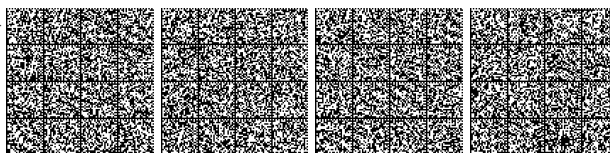
DIRITTO

1. La questione in esame attiene al riconoscimento del diritto alla rideterminazione del trattamento pensionistico del ricorrente, mediante l'applicazione della disposizione di cui all'art. 54 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, la quale stabilisce ai primi due commi che:

«La pensione spettante al militare che abbia maturato almeno quindici anni e non più di venti anni di servizio utile è pari al 44 per cento della base pensionabile, salvo quanto disposto nel penultimo comma del presente articolo. La percentuale di cui sopra è aumentata di 1.80 per cento ogni anno di servizio utile oltre il ventesimo».

La domanda è stata poi meglio circoscritta da parte del ricorrente alla luce della decisione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 1/2021, adottata successivamente al deposito del ricorso, la quale, nel fornire un'interpretazione evolutiva del precitato art. 54 del testo unico 1092/1973, ha precisato che la quota retributiva della pensione da liquidarsi con il sistema «misto», ai sensi dell'art. 1, comma 12, della legge n. 335/1995, in favore del personale cessato dal servizio con oltre venti anni di anzianità utile ai fini previdenziali e che al 31 dicembre 1995 vantava un'anzianità ricompresa tra i quindici ed i diciotto anni, va calcolata tenendo conto dell'effettivo numero di anni di anzianità maturati al 31 dicembre 1995, con applicazione del relativo coefficiente per ogni anno utile determinato nel 2,44%.

Ciò premesso, questo Giudice, nel ripensare l'orientamento fino ad oggi seguito da questa Sezione, ritiene di sollevare questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, della disposizione di cui al quinto comma dell'art. 23 della legge n. 121/1981, nella parte in cui, nel prevedere che al personale della



Polizia di Stato per quanto non previsto dalla stessa legge, si applichino, in quanto compatibili, le norme relative agli impiegati civili dello Stato, non ha esteso l'applicazione dell'art. 54, commi 1 e 2, del testo unico 1092/1973, riservata ai militari, anche al personale, quale i dipendenti della Polizia di Stato, appartenente al comparto «sicurezza» ad ordinamento civile.

2. La questione di legittimità costituzionale si appalesa come rilevante, in quanto il presente giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della presente questione, siccome reso evidente dalla ricostruzione dei termini della res controversa.

Come detto, infatti, la domanda è volta ad estendere l'applicazione dei criteri di calcolo della parte retributiva della pensione, previsti dall'art. 54 per il solo personale del comparto militare, in luogo di quelli concretamente applicati dall'I.N.P.S. e meno favorevoli, previsti per il personale civile dal precedente art. 44 del testo unico 1092/1973.

Al riguardo, va rammentato che ogni differenziazione tra personale militare e civile, è stata definitivamente superata a seguito della riforma del sistema pensionistico di cui alla legge n. 335/1995, con il passaggio a regime dal sistema retributivo a quello contributivo di tutti i lavoratori pubblici e privati.

Va tuttavia evidenziato che la legge n. 335/1995 (art. 1, comma 13) ha fatto salva, in regime transitorio, a favore dei dipendenti che avevano maturato, alla data del 31 dicembre 1995, un'anzianità contributiva di oltre diciotto anni, la liquidazione della pensione «secondo la normativa vigente in base al sistema retributivo» (calcolata, dunque, tenuto conto della retribuzione pensionabile, dell'anzianità contributiva e dell'aliquota di rendimento).

Per i dipendenti che, alla medesima data, avevano un'anzianità inferiore, come nel caso di specie, il trattamento pensionistico è attribuito con il cd. Sistema misto (retributivo/contributivo), in cui le quote di pensione relative alle anzianità acquisite anteriormente al 31 dicembre 1995 vengono calcolate secondo il sistema retributivo previgente, mentre la quota di pensione riferita alle anzianità successivamente maturate sono computate secondo il sistema contributivo (cfr. art. 1, comma 12, legge n. 335/1995).

Al riguardo, costituisce *ius receptum*, alla luce della decisione delle SS.RR. n. 1/2021 di questa Corte, l'applicabilità dei criteri di calcolo, come reinterpretrati, previsti dall'art. 54 del testo unico 1092/1973, ai fini del calcolo della quota retributiva della pensione, in favore del personale appartenente al comparto militare, ivi compreso quello svolgente funzioni di Polizia (Carabinieri e Guardia di Finanza).

Inoltre, va evidenziato che la disposizione di cui all'art. 61 del medesimo testo unico, estende l'applicabilità delle norme di cui al Capo II — ivi compreso quindi l'art. 54 — ad alcune categorie di personale ad ordinamento civile (Vigili del Fuoco, Corpo Forestale), con conseguente applicazione, come riconosciuto da condivisibile consolidata giurisprudenza di questa Corte, anche al predetto personale, dei criteri di calcolo previsti dall'art. 54 per la determinazione della quota di pensione calcolata secondo il criterio retributivo.

Per contro, quanto al personale della Polizia di Stato, la legge n. 121/1981 nel prevedere la smilitarizzazione del relativo Corpo, ha espressamente rimandato con la disposizione di cui all'art. 23, comma 5, legge n. 121/1981 alla disciplina del personale ad ordinamento civile.

Pertanto, con riferimento alla materia in esame, l'INPS, in sede di liquidazione del trattamento pensionistico del personale appartenente alla Polizia di Stato, che alla data del 31 dicembre 1995 ha maturato un'anzianità inferiore ai diciotto anni, fa applicazione, per il calcolo della quota retributiva, ai criteri, meno favorevoli, previsti dalla disposizione di cui all'art. 44 del testo unico 1092/1973 per il personale civile.

2.1 Né ritiene questo Giudice che il dubbio di legittimità costituzionale ricollegabile alla violazione dell'art. 3 della Costituzione possa essere superabile mediante interpretazione adeguatrice ovvero *secundum constitutionem*, che, come è noto, rappresenta, a partire dalla sentenza n. 456 del 1989, una delle condizioni di ammissibilità dell'incidente di costituzionalità, in quanto la normativa censurata non ha carattere polisenso, prevedendo in maniera chiara l'applicazione al personale appartenente alla Polizia di Stato delle norme di disciplina previste per il personale civile, laddove la norma di cui all'art. 54 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, di cui si chiede l'applicazione, è espressamente riservata ai militari, nonché, per effetto del rinvio previsto dall'art. 61 del medesimo decreto del Presidente della Repubblica, al personale appartenente al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e al Corpo Forestale dello Stato.

Inoltre, ritiene questo Giudice che la chiarezza del quadro normativo sopra descritto, che prevede una netta separazione dei regimi legata allo *status* civile/militare — fatta salva l'estensione al personale ad ordinamento civile del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e del Corpo Forestale dello Stato — non consenta all'I.N.P.S., sulla base di un giudizio di «non compatibilità» *in parte qua* delle norme dell'ordinamento civile, l'applicazione estensiva al personale della Polizia di Stato della disposizione di cui all'art. 54 del testo unico 1092/1973.



È evidente dunque che l'assetto normativo in vigore presenti una ingiustificata lacuna, con una chiara discriminazione nei confronti del personale della Polizia di Stato, a fronte della specialità delle funzioni svolte da tale personale, e di mansioni sostanzialmente identiche a quelle del personale delle altre Forze di Polizia ad ordinamento militare (Guardia di Finanza e Carabinieri), nonché, in parte, a quelle del comparto «soccorso pubblico» (Vigili del Fuoco).

3. La questione di legittimità costituzionale, oltre che rilevante, non è manifestamente infondata, in quanto le norme censurate si pongono in irrimediabile contrasto con l'art. 3, comma 1, della Costituzione, inteso quale canone di «ragionevolezza», in virtù del quale devono intendersi non conformi a Costituzione le scelte legislative che comportino discriminazioni intollerabili fra situazioni simili.

3.1 In primo luogo, si ritiene opportuno ricostruire in estrema sintesi le tappe che hanno condotto all'attuale assetto normativo relativo all'ordinamento del personale appartenente all'ex Corpo delle Guardie di Pubblica Sicurezza (oggi Polizia di Stato).

In particolare, ritiene questo Giudice che, ai fini della questione di legittimità, la ricostruzione sintetica dell'evoluzione della materia *in parte qua*, così come contestualizzata nel periodo storico in cui i singoli interventi riformatori si sono manifestati, renda evidente come la disparità di trattamento, con riferimento al calcolo del trattamento pensionistico, fondata sul mero «status», appaia oggi del tutto irragionevole, a fronte di personale svolgente le medesime mansioni.

3.1.1 Con legge del Regno di Sardegna n. 1404 del 1852 veniva istituito il Corpo delle Guardie di Pubblica Sicurezza, poi trasformato con legge n. 7321 del 1890 in Corpo delle Guardie di Città, cui fu poi affiancato il Corpo degli agenti di investigazione (R.D. n. 1442/1919).

Si giunse quindi con R.D. n. 1790/19 alla creazione del Corpo della Guardia Regia di Pubblica Sicurezza — in cui fu inglobato il Corpo delle Guardie di Città, il cui ordinamento e struttura assunsero una connotazione di tipo militare, pur restando il relativo personale alle dipendenze del Ministero dell'Interno.

A questo punto, durante il ventennio fascista, il predetto Corpo fu soppresso, con conseguente assunzione in capo all'Arma dei Carabinieri del ruolo di unica Forza militare con funzioni di Pubblica Sicurezza (R.D. n. 1680 del 31 dicembre 1922).

L'unificazione tuttavia ebbe vita breve, in quanto con R.D. n. 383 del 1925 fu creato il Corpo degli Agenti di Pubblica Sicurezza, facente parte delle Forze armate, posto alle dipendenze del Ministero dell'Interno, unitamente al ruolo specializzato dell'Arma dei Carabinieri.

Tale assetto ordinamentale, poi confermato dal decreto-legge n. 687 del 1943, è quello che il legislatore si è trovato di fronte al momento dell'intervento riformatore di cui alla legge 121 del 1981.

Dal breve *excursus* dell'evoluzione normativa che ha caratterizzato l'ordinamento della odierna Polizia di Stato, ritiene questo Giudice che emerga in maniera chiara come l'appartenenza alle Forze armate del personale del Corpo degli Agenti di Pubblica Sicurezza, più che rispondere a reali esigenze operative, risentisse del contesto storico-politico in cui tali interventi normativi sono stati posti in essere.

3.1.2 Con la legge 121 del 1° aprile 1981, si è realizzata una profonda trasformazione dell'ordinamento della Pubblica Sicurezza, il cui tratto qualificante viene comunemente individuato nella «smilitarizzazione» mediante la soppressione del Corpo degli Agenti di Pubblica Sicurezza, e la creazione della «Polizia di Stato» ad ordinamento civile.

Come possibile desumere dalla lettura dei lavori preparatori della legge sopra citata, l'intervento riformatore risulta ispirato, oltre che dall'esigenza di uniformare l'ordinamento delle Forze di Polizia italiane a quello degli altri Paesi del blocco occidentale, dalla necessità di adeguare le strutture e gli strumenti di intervento all'accrescersi delle minacce alla sicurezza e all'ordine pubblico, registratesi soprattutto ne decennio precedente, nonché dalla «... crescita civile e culturale della società italiana dopo la rinascita democratica...» (Relazione governativa al decreto-legge n. 895/1979).

Oltre alla creazione di un nuovo assetto ordinamentale della Polizia di Stato, la riforma in questione si è posta altresì l'obiettivo di ridisegnare l'intero sistema di gestione della sicurezza e dell'ordine pubblico, rafforzando il raccordo sul piano funzionale, pur mantenendo ferma la diversità di *status* ed ordinamento, di tutte le Forze di Polizia (Carabinieri, Guardia di Finanza e Polizia di Stato).

Sotto tale profilo, viene valorizzato il ruolo di coordinamento del Dipartimento della Pubblica Sicurezza presso il Ministero dell'Interno, e delle sue articolazioni a livello territoriale (prefetto, questore), che espletano i propri compiti in materia di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica avvalendosi dell'Amministrazione della pubblica sicurezza (art. 2, legge n. 121/1981).

In estrema sintesi, dunque, l'intervento normativo in questione, nel trasformare l'ordinamento della Polizia di Stato, ha mantenuto ferma, pur a fronte della sua smilitarizzazione, la innegabile peculiarità del personale appartenente al predetto corpo rispetto allo stesso personale civile dipendente dal medesimo Ministero dell'Interno.



Inoltre, risulta confermato il sostanziale carattere unitario delle funzioni e dei compiti espletati dalle varie forze di Polizia, anche a carattere militare, in materia di tutela di sicurezza ed ordine pubblico, così come resta altresì immutata la devoluzione all'Arma dei Carabinieri, alla Guardia di Finanza ed alla Polizia di Stato, in ragione delle rispettive specifiche professionalità e qualificazioni, delle funzioni di polizia giudiziaria, da svolgersi alle dipendenze dell'autorità giudiziaria (articoli 55 e 56 del codice di procedura penale).

3.2 Passando al tema relativo alla disciplina del rapporto di lavoro, e più specificatamente alla materia pensionistica, osserva questo Giudice che il legislatore della riforma del trattamento di quiescenza dei dipendenti dello Stato, poi realizzata con il decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, si è trovata di fronte all'esigenza di prevedere un regime differenziato tra il personale civile e quello militare, in ragione della peculiarità delle funzioni svolte dalle due categorie.

Con riferimento al tema che ci occupa, tale differenziazione trova conferma nel diverso sistema di calcolo del trattamento pensionistico, all'epoca commisurato su una percentuale dell'ultima retribuzione percepita (la c.d. base pensionabile), ed in particolare regolato dall'art. 44 per il personale civile — che prevede l'applicazione di una percentuale del 33% della base pensionabile aumentata di 1,80 per ogni ulteriore anno di servizio utile fino a raggiungere il massimo dell'ottanta per cento — e dall'art. 54 per il personale militare — che prevede l'applicazione di una percentuale del 44% della base pensionabile, aumentata di 1,80 per ogni anno di servizio utile oltre il ventesimo.

3.2.1 Ciò premesso, ritiene questo Giudice che una lettura sistematica dell'intero impianto riformatore di cui al testo unico 1092/1973 renda evidente come il legislatore, ferma la distinzione legata allo *status* civile o militare, avesse tuttavia ben chiara l'esigenza di prevedere un regime differenziato, in ragione delle particolari funzioni svolte, anche per altre categorie di dipendenti pubblici.

È il caso, ad esempio, del personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e del Corpo forestale dello Stato, entrambi pacificamente ad ordinamento civile, nei cui confronti l'art. 61 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 prevede espressamente, in tema di trattamento pensionistico, l'applicazione delle norme di cui al Capo II, ovvero le norme riservate al personale militare.

È evidente che analoga estensione al personale del comparto «sicurezza» non fosse all'epoca necessaria, rientrando il relativo personale (Guardia di Finanza, Carabinieri, l'allora Corpo di agenti di Pubblici Sicurezza e Corpo degli Agenti di Custodia) tutto all'interno del comparto «militare».

In buona sostanza, con particolare riferimento ai criteri di calcolo della pensione, a seguito dell'entrata in vigore del testo unico 1092/1973, della smilitarizzazione della Polizia di Stato, e fino all'intervento riformatore ed armonizzatore di cui alla legge n. 335/1995, si possono individuare i seguenti regimi:

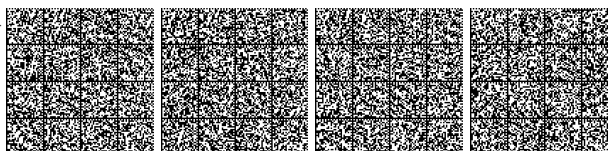
- 1) art. 44, per il personale civile, ivi compresa la Polizia di Stato, a seguito della smilitarizzazione;
- 2) art. 54, per il personale militare ivi compresi Carabinieri e Guardia di Finanza;
- 3) art. 61, con rimando all'art. 54, per il personale ad ordinamento civile del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e del Corpo Forestale dello Stato.

Orbene, si ritiene che questo assetto normativo si ponga in contrasto con la Costituzione, laddove, non prevedendo un trattamento differenziato, rispetto agli altri dipendenti del comparto «civile», per il personale della Polizia di Stato, mantiene per contro irrazionalmente un regime diversificato per il personale svolgente le medesime funzioni di Forza di Polizia, sul solo presupposto del relativo *status* militare.

La norma appare inoltre vieppiù irragionevole, laddove prevede l'applicazione di un regime più favorevole, in favore di personale ad ordinamento civile, quale quello del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, appartenente al comparto *lato sensu* «soccorso pubblico», le cui analoghe funzioni possono peraltro essere chiamati a svolgere anche gli appartenenti al comparto sicurezza, ivi compresa la Polizia di Stato (art. 16, comma 3, legge n. 121/1981).

3.3 In tale contesto, non può prescindersi dalla considerazione delle forti analogie, pur nel rispetto delle diverse professionalità, tra le funzioni svolte dalle varie Forze di Polizia, nell'ambito di quella che può definirsi «Amministrazione della Pubblica Sicurezza, come cornice istituzionale complessa delle forze di Polizia, che tutte, in quanto tali, ad essa fanno capo ed essa concorrono a costituire nelle sue varie componenti». (cfr Relazione governativa al disegno di legge n. 895/79).

Sono qualificate, infatti, Forze di Polizia, ai fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, fermi restando i rispettivi ordinamenti e dipendenze, oltre alla Polizia di Stato, l'Arma dei Carabinieri, il Corpo della Guardia di Finanza, nonché il Corpo degli agenti di custodia e il Corpo forestale dello Stato (art. 16, legge n. 121/1981).



In tale ottica assume rilievo la già menzionata funzione di coordinamento delle varie di Forze di Polizia svolta dal Ministero dell'Interno e dalle sue articolazioni periferiche.

Un'ulteriore conferma viene dallo stesso assetto ordinamentale del personale degli agenti di Polizia, che pur a fronte dell'abbandono del paradigma militare, non prevede il ricorso all'istituto dei livelli funzionali, ma mantiene la categoria dei ruoli distinti, all'interno dei quali si individuano le singole qualifiche in ragione della professionalità richiesta (art. 23, legge n. 121/1981), così favorendo una struttura più rigida, di tipo gerarchico, sostanzialmente analoga a quella propria di un ordinamento militare, più confacente alle funzioni ed ai compiti da svolgere, in tempo di pace, da parte di un corpo armato.

A tale riguardo, va considerato che, ai fini della individuazione delle qualifiche, è stata prevista un'apposita tabella di equiparazione tra le qualifiche della Polizia di Stato ed i gradi delle altre Forze armate con funzioni di polizia (*cf.* Tabella C, allegata alla legge n. 121/1981).

Inoltre, l'art. 4 della legge n. 121/1981 ha previsto che il servizio prestato per non meno di due anni nella Polizia di Stato, ivi compreso il periodo di frequenza dei corsi, sarebbe stato considerato come assolvimento della leva, all'epoca, ancora obbligatoria.

3.3.1 Va poi dato atto dell'evoluzione normativa che ha visto estendere, con particolare riferimento al tema pensionistico, al personale della Polizia di Stato principi ed istituti riservati al personale militare.

Si pensi in primo luogo all'art. 6-*bis* del decreto-legge 21 settembre 1987, n. 387, convertito con modificazioni dalla legge 20 novembre 1987, n. 472, il cui comma 5, prevede che al personale della Polizia di Stato, ai soli fini dell'acquisizione del diritto al trattamento di pensione normale, si applichi l'art. 52 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092.

Inoltre, lo stesso decreto legislativo n. 66/2010 (codice dell'ordinamento militare, *COM*) ha previsto l'estensione al personale delle Forze di Polizia ad ordinamento civile e al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco di alcune disposizioni in tema di trattamento previdenziale (artt. 2177 e seguenti *COM*).

Infine, va dato atto dell'ormai pacifica individuazione a livello legislativo di una netta separazione tra i due comparti «sicurezza» (Carabinieri, Guardia di Finanza e Polizia di Stato) da una parte e «Forze armate» (Esercito, Marina ed Aeronautica) dall'altra.

Si considerino in particolare:

1) il decreto legislativo n. 165/1997, adottato ai sensi dell'art. 2, comma 23, della legge 8 agosto 1995, n. 335, e dall'art. 1, commi 97, lettera g), e 99, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, prevede l'armonizzazione del regime previdenziale generale dei trattamenti pensionistici, facendo riferimento al personale delle Forze Armate, «compresa l'Arma dei Carabinieri, del Corpo della Guardia di Finanza» da una parte e al personale delle Forze di Polizia ad ordinamento civile e del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco dall'altra (art. 1);

2) l'art. 6 del decreto-legge n. 201 del 6 dicembre 2011 (come convertito dalla legge n. 214 del 2011: c.d. legge Fornero) ha espressamente escluso l'abrogazione degli istituti dell'accertamento della dipendenza dell'infermità da causa di servizio, del rimborso delle spese di degenza per causa di servizio, dell'equo indennizzo e della pensione privilegiata nei confronti del personale appartenente al comparto sicurezza, difesa, vigili del fuoco e soccorso pubblico;

3) la disposizione di cui all'art. 19 della legge 4 novembre 2010 n. 183, recante deleghe in materia di lavoro, la quale prevede ai primi due commi che:

«1. Ai fini della definizione degli ordinamenti, delle carriere e dei contenuti del rapporto di impiego e della tutela economica, pensionistica e previdenziale, è riconosciuta la specificità del ruolo delle Forze armate, delle Forze di Polizia e del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, nonché dello stato giuridico del personale ad essi appartenente, in dipendenza della peculiarità dei compiti, degli obblighi e delle limitazioni personali, previsti da leggi e regolamenti, per le funzioni di tutela delle istituzioni democratiche e di difesa dell'ordine e della sicurezza interna ed esterna, nonché per i peculiari requisiti di efficienza operativa richiesti e i correlati impieghi in attività usuranti.»

4. In definitiva, reputa questo Giudice che la disposizione di cui all'art. 23, comma 5, della legge n. 121/1981, sia costituzionalmente illegittima, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui, stante la sostanziale identità delle funzioni e dei compiti svolti dalle Forze di Polizia, non prevede che i criteri di calcolo del trattamento pensionistico, riferito alla quota retributiva della pensione, previsti dai commi 1 e 2 dell'art. 54 del medesimo testo unico, siano estesi in favore anche al personale della Polizia di Stato.



P. Q. M.

La Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Puglia, in composizione monocratica, visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

dispone la sospensione del giudizio in corso e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la pronuncia sulla questione di legittimità costituzionale di cui in premessa;

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

Così deciso, in Bari, all'esito dell'udienza cartolare del 23 novembre 2021.

Il giudice: PERRONE

22C00005

LAURA ALESSANDRELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2022-GUR-05) Roma, 2022 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

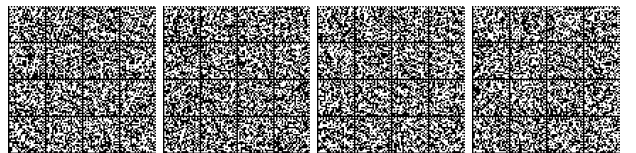
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA UFFICIALE

 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

(di cui spese di spedizione € 129,11)*
 (di cui spese di spedizione € 74,42)*

- annuale € **302,47**
 - semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*
 (di cui spese di spedizione € 20,95)*

- annuale € **86,72**
 - semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





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

€ 15,00

