

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 163° - Numero 21

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 25 maggio 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. 124. Sentenza 22 marzo - 19 maggio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Calabria - Enti conseguenti ad accorpamenti - Commissario straordinario individuato al di fuori della dirigenza regionale - Compenso - Rinvio, mediante novella, al trattamento “economico”, anziché “tabellare”, dei dirigenti di settore della Giunta regionale - Violazione del principio di copertura delle spese - Illegittimità costituzionale.**

– Legge della Regione Calabria 7 luglio 2021, n. 17, art. 1.

– Costituzione, artt. 81 e 117, terzo comma. . . . . Pag. 1

### N. 125. Sentenza 7 aprile - 19 maggio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Lavoro - Licenziamento individuale per giustificato motivo oggettivo - Illegittimità per insussistenza del fatto - Condizione - Carattere manifesto dell’insussistenza - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale parziale.**

– Legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 18, settimo comma, secondo periodo.

– Costituzione, artt. 1, 3, 4, 24 e 35. . . . . Pag. 6

### N. 126. Sentenza 6 aprile - 24 maggio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ordine pubblico e sicurezza - Norme della Regione Lombardia - Modifiche alle dotazioni per il servizio di polizia locale - Possibile utilizzo di dissuasori di stordimento a contatto (c.d. stungun) - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di armi - Illegittimità costituzionale parziale.**

**Caccia - Norme della Regione Lombardia - Soppressione della banca dati regionale dei richiami vivi - Violazione dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali - Illegittimità costituzionale.**

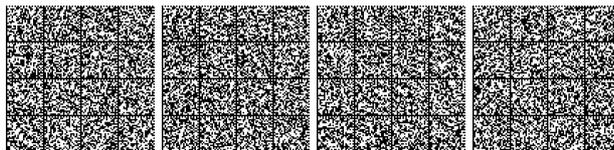
**Caccia - Norme della Regione Lombardia - Modalità di vigilanza e controllo sugli anellini inamovibili da utilizzare per gli uccelli da richiamo - Verifica unicamente della presenza dell’anellino sull’esemplare - Violazione della competenza legislativa statale in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema - Illegittimità costituzionale parziale.**

**Caccia - Norme della Regione Lombardia - Esercizio dell’attività venatoria - Previsione che i capi di selvaggina migratoria vanno annotati sul tesserino venatorio dopo gli abbattimenti o l’avvenuto recupero - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.**

**Caccia - Norme della Regione Lombardia - Detenzione e uso di uccelli allevati come richiami per la caccia da appostamento - Necessità di munire gli animali di anellini inamovibili in materiale, oltre che metallico, anche plastico o comunque idoneo - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema - Non fondatezza della questione.**

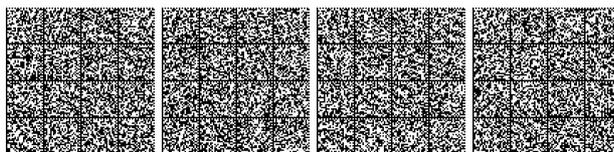
– Legge della Regione Lombardia 25 maggio 2021, n. 8, artt. 5, che modifica l’art. 23, comma 4, della legge della Regione Lombardia 1° aprile 2015, n. 6; 13, 17, comma 1, lettere a) e b), e 25, che rispettivamente modificano il comma 7 dell’art. 22, il comma 1 dell’art. 26, abrogano i commi 5-bis e 5-quater dell’art. 26 e modificano il comma 6-bis dell’art. 48 della legge della Regione Lombardia 16 agosto 1993, n. 26.

– Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettere d) ed s); direttiva 2009/147/CE del 30 novembre 2009, art. 9, comma 1, lettera c). . . . . Pag. 13



## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 30. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 maggio 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Modifiche all'art. 4 della legge regionale n. 39 del 2021 - Comuni in cui lo strumento urbanistico non individua aree destinate all'insediamento di impianti produttivi o individua aree insufficienti - Conferenza di servizi per l'approvazione delle varianti - Previsione che per ampliamento delle attività produttive si intende l'aumento, di qualsivoglia percentuale, della dimensione dell'attività già esistente, in termini di superficie coperta o di volume.**
- Legge della Regione Puglia 4 marzo 2022, n. 3 ("Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 29 (Disciplina dell'enoturismo), modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio) e modifica alla legge regionale 30 novembre 2021, n. 39 (Modifiche alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), disposizioni in materia urbanistica, modifica alla legge regionale 27 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di governo e uso del territorio), modifica alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 11 - Disciplina delle strutture ricettive ex artt. 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217 delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro" e disposizioni varie) e disposizioni in materia di derivazione acque sotterranee"), art. 10. .... Pag. 29
- N. 54. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Bari del 25 marzo 2022
- Tributi - Sanzioni in materia di imposte dirette - Omessa presentazione della dichiarazione ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive - Applicazione della sanzione amministrativa dal centoventi al duecentoquaranta per cento dell'ammontare di tutte le imposte dovute sulla base della dichiarazione omessa - Applicazione della sanzione amministrativa sulle imposte che residuano dopo il pagamento spontaneo, anteriore all'accertamento fiscale, da parte del contribuente che abbia omesso la dichiarazione - Mancata previsione.**
- Tributi - Sanzioni tributarie per omesso o ritardato versamento delle imposte - Applicazione della sanzione amministrativa pari al trenta per cento di ogni importo non versato e riduzioni previste nel caso di versamento spontaneo del contribuente - Condizioni - Esclusione dalla possibilità di avvalersi del ravvedimento operoso per il contribuente che, pur avendo omesso di presentare la dichiarazione fiscale, abbia effettuato il versamento spontaneo delle imposte prima dell'accertamento da parte dell'amministrazione finanziaria.**
- Decreto legislativo 18 dicembre 1971 (*recte*: 1997), n. 471 (Riforma delle sanzioni tributarie non penali in materia di imposte dirette, di imposta sul valore aggiunto e di riscossione dei tributi, a norma dell'articolo 3, comma 133, lettera q), della legge 23 dicembre 1996, n. 662), artt. 1, comma 1, e 13, comma 1. .... Pag. 33
- N. 55. Ordinanza del Tribunale di Bologna del 2 dicembre 2021
- Processo penale - Procedimento per delitto punito con la pena dell'ergastolo - Udienda preliminare - Riqualficazione giuridica del fatto tale da rendere ammissibile il giudizio abbreviato - Decreto che dispone il giudizio contenente l'avviso che l'imputato può chiedere il giudizio abbreviato - Applicazione delle disposizioni dell'art. 458 cod. proc. pen. - Richiesta di giudizio abbreviato - Denunciata previsione di una disciplina che consente che a celebrare il giudizio abbreviato sia un giudice che, per limiti funzionali, non può ritenersi "terzo e imparziale" e in quanto non "soggetto soltanto alla legge".**
- Codice di procedura penale, art. 429, comma 2-bis, in combinato disposto con l'art. 458 del medesimo codice.
- Processo penale - Incompatibilità del giudice - Incompatibilità a celebrare il giudizio abbreviato del giudice individuato a norma della disposizione di cui all'art. 458 cod. proc. pen., che, per le limitazioni derivanti dall'art. 438, comma 1-bis, cod. proc. pen. e per l'impossibilità di fare applicazione dell'art. 521 cod. proc. pen., non può essere considerato "terzo e imparziale".**
- Codice di procedura penale, art. 34. .... Pag. 38



N. 56. Ordinanza del Tribunale di Padova dell'11 marzo 2022

**Circolazione stradale - Sanzioni amministrative - Misura cautelare del sequestro e sanzione accessoria della confisca amministrativa - Previsione che dispone la sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente a carico del custode di un mezzo sequestrato che circoli abusivamente con il medesimo o comunque consenta che altri vi circolino abusivamente.**

– Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 213, comma 8. . . . Pag. 43





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 124

*Sentenza 22 marzo - 19 maggio 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Calabria - Enti conseguenti ad accorpamenti - Commissario straordinario individuato al di fuori della dirigenza regionale - Compenso - Rinvio, mediante novella, al trattamento “economico”, anziché “tabellare”, dei dirigenti di settore della Giunta regionale - Violazione del principio di copertura delle spese - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Calabria 7 luglio 2021, n. 17, art. 1.
- Costituzione, artt. 81 e 117, terzo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giuliano AMATO;

*Giudici :* Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 1 della legge della Regione Calabria 7 luglio 2021, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale 16 maggio 2013, n. 24 (Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27 agosto-6 settembre 2021, depositato in cancelleria il 31 agosto 2021, iscritto al n. 48 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell’anno 2021.

Udito nell’udienza pubblica del 22 marzo 2022 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

udito l’avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 22 marzo 2022.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 27 agosto-6 settembre 2021 e depositato il 31 agosto 2021 (reg. ric. n. 48 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 7 luglio 2021, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale 16 maggio 2013, n. 24 (Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità)», in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 9 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135.

1.1.- Il comma 2 dell'art. 3 della legge della Regione Calabria 16 maggio 2013, n. 24 (Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità) stabiliva: «[i]l commissario straordinario è scelto tra i dirigenti della Regione Calabria senza alcun onere aggiuntivo a carico del bilancio regionale; solo in casi eccezionali e solo qualora, tra i dirigenti interni della Regione, non vi sia il profilo professionale richiesto è consentito l'utilizzo di commissari esterni. Il compenso del commissario non può essere superiore al trattamento tabellare dei dirigenti di settore della Giunta regionale e il relativo onere è posto a carico del bilancio dell'ente conseguente all'accorpamento».

L'art. 1 della legge reg. Calabria n. 17 del 2021 sostituisce nel predetto comma 2 dell'art. 3 della legge reg. Calabria n. 24 del 2013 il termine «tabellare» con «economico».

1.2.- Dopo avere premesso che il comma 1 dell'art. 3 della stessa legge reg. n. 24 del 2013 prevede che il Presidente della Giunta regionale possa nominare un commissario straordinario per ciascun ente conseguente agli accorpamenti contemplati dalla stessa legge regionale, il ricorrente rappresenta che la disposizione impugnata stabilisce che il compenso del commissario straordinario individuato al di fuori della dirigenza regionale non possa ora essere superiore al trattamento «economico» dei dirigenti di settore della Giunta regionale, anziché al solo trattamento «tabellare», come innanzi disposto dalla norma modificata.

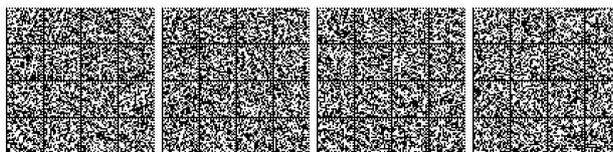
In tal modo la disposizione impugnata determinerebbe maggiori oneri a carico dei bilanci degli enti conseguenti agli accorpamenti, in quanto il trattamento economico dirigenziale così introdotto è superiore a quello tabellare, che si riferisce unicamente alla relativa voce stipendiale.

Nel rilevare che la «struttura retributiva dirigenziale, così come definita dall'articolo 53 del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale dell'area delle funzioni locali (triennio 2016- 2018), sottoscritto in data 17 dicembre 2020, è composta da: 1) stipendio tabellare; 2) retribuzione individuale di anzianità, ove acquisita; 3) retribuzione di posizione; 4) retribuzione di risultato, ove spettante», il ricorrente ritiene che sia, pertanto, evidente la maggiore onerosità recata dalla disposizione regionale impugnata.

In proposito, la circostanza che l'art. 2 della legge reg. Calabria n. 17 del 2021 preveda una clausola di invarianza finanziaria, a norma della quale «[d]all'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale», non sarebbe rilevante, poiché tale enunciazione costituirebbe, secondo il ricorrente, «una mera auto-qualificazione di carattere formale», dalla quale non sarebbe possibile desumere, secondo la giurisprudenza costituzionale, che le attività previste dalla legge istitutiva non comportino alcuna spesa.

Sul punto, l'Avvocatura generale dello Stato evidenzia che «[l]a mancanza o l'esistenza di un onere può desumersi, infatti, esclusivamente "dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa" (sentenza n. 163 del 2020), e non anche da mere clausole di stile quali quelle di invarianza finanziaria, la cui presenza impone di procedere ad un'attenta valutazione sull'effettiva possibilità di attuare le nuove disposizioni a risorse invariate, al fine di evitare che in sede di previsione annuale di bilancio intervengano richieste per l'appostamento di risorse ulteriori (in tal senso, *cf.* sentenza n. 307 del 2013, in cui [questa] Corte ha dichiarato illegittima una norma che, pur in presenza di clausola di invarianza finanziaria, è stata giudicata tale da comportare maggiori oneri finanziari, seppur in via potenziale o ipotetica)».

Sulla scorta di tali considerazioni, il ricorrente deduce che «la disposizione censurata comporta una potenziale maggiorazione degli oneri finanziari gravanti, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, della legge regionale 16 maggio 2013, n. 24, sui bilanci degli enti accorpati, facenti parte del "perimetro di consolidamento regionale" e finanziati, tra l'altro, da "contributi ordinari della Regione", così come disposto dal successivo articolo 17, comma 3», e che, a fronte di tale maggiore onerosità, la medesima disposizione non contempla alcuna quantificazione degli oneri di spesa derivanti dal mutamento del trattamento economico del commissario straordinario e, conseguentemente, non prevede alcuna copertura finanziaria.



1.3.- Per tali ragioni la disposizione impugnata si porrebbe, innanzitutto, in contrasto con il principio posto dall'art. 81 Cost., che stabilisce che ogni disposizione legislativa che importi nuovi o maggiori oneri deve indicare i mezzi per farvi fronte.

L'Avvocatura richiama la giurisprudenza costituzionale secondo cui «il principio in esame, in quanto presidio degli equilibri di finanza pubblica, “opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte, sostanzandosi 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. Pertanto, il sindacato di costituzionalità sulle modalità di copertura finanziaria delle spese coinvolge direttamente il precetto costituzionale, a prescindere dalle varie declinazioni dello stesso, nel volgere del tempo” (sentenza n. 244 del 2020)».

Al riguardo, il ricorrente rappresenta che vi sono disposizioni puntualmente attuative del predetto precetto costituzionale: in primo luogo, l'«art. 19 della l. 196 del 2009, a norma del quale “[l]e leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali”».

La predetta disposizione, «specificativa, in particolare, del precetto di cui all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, prescrive, anche nei confronti delle Regioni, la previa quantificazione della spesa o dell'onere quale presupposto della copertura finanziaria, “per l'evidente ragione che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita” (v., *ex plurimis*, sentenze n. 235 del 2020, 147 del 2018, 181 del 2013)».

L'Avvocatura generale dello Stato rileva, altresì, che, come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, tale quantificazione deve rispettare la fondamentale esigenza di chiarezza e solidità di bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira e a cui il legislatore regionale non può sottrarsi, «ragion per cui la copertura di nuove spese deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale e in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri».

1.4.- In secondo luogo, il ricorrente assume che il potenziale aumento di spesa conseguente all'applicazione della disposizione impugnata «confligge, peraltro, anche con gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica perseguiti dal legislatore statale mediante l'art. 9 del decreto legge n. 95 del 2012, le cui previsioni rivestono la natura di principi fondamentali nella materia del “coordinamento della finanza pubblica”, trattandosi di norme che, in linea con le disposizioni in materia di riduzione del costo della pubblica amministrazione (c.d. *spending review*), pongono misure volte alla previsione e al contenimento delle spese».

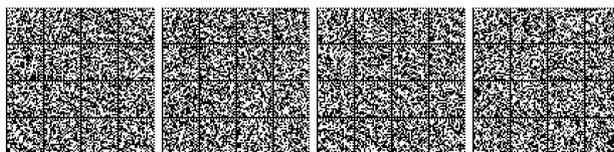
Al riguardo, la difesa statale rappresenta che la legge reg. Calabria n. 24 del 2013 - incisa dalla disposizione impugnata - costituisce attuazione della predetta normativa statale, in quanto: l'art. 1, comma 3, stabilisce che l'intervento normativo è finalizzato alla «riduzione degli oneri finanziari a carico del bilancio regionale [...] in coerenza a quanto disposto dall'articolo 9 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 [...], mediante, tra l'altro, l'accorpamento, la fusione, la liquidazione o il riordino delle aziende, le fondazioni e gli enti regionali di cui al successivo art. 2, comma 2»; e, a sua volta, il successivo art. 24 afferma che dalla sua attuazione «derivano risparmi di spesa che concorrono al raggiungimento degli obiettivi fissati dal decreto-legge 95/2012, convertito con modificazioni dalla legge 135/2012».

Pertanto, il ricorrente ritiene che la modifica, da parte della norma impugnata, del trattamento economico riservato al commissario straordinario determina «l'evidente frustrazione di tali obiettivi di contenimento della spesa, comportando, come detto, maggiori oneri a carico dei bilanci degli enti conseguenti agli accorpamenti, in violazione dell'art. 9 del citato decreto legge 95 del 2012».

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

### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 48 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 7 luglio 2021, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale 16 maggio 2013, n. 24 (Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità)», in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione al parametro interposto costituito dall'art. 9 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135.



La disposizione impugnata modifica il comma 2 dell'art. 3 della legge della Regione Calabria 16 maggio 2013, n. 24 (Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità) che, nella versione originaria, stabiliva: «[i]l commissario straordinario è scelto tra i dirigenti della Regione Calabria senza alcun onere aggiuntivo a carico del bilancio regionale; solo in casi eccezionali e solo qualora, tra i dirigenti interni della Regione, non vi sia il profilo professionale richiesto è consentito l'utilizzo di commissari esterni. Il compenso del commissario non può essere superiore al trattamento tabellare dei dirigenti di settore della Giunta regionale e il relativo onere è posto a carico del bilancio dell'ente conseguente all'accorpamento».

La modifica consiste nella sostituzione del termine «tabellare» con «economico».

Il ricorrente afferma che tale modifica comporterebbe maggiori oneri a carico dei bilanci degli enti conseguenti agli accorpamenti perché consente di attribuire al commissario straordinario un compenso di importo massimo pari al complessivo trattamento economico dei dirigenti regionali di settore, che è più elevato di quello avente a riferimento la voce stipendiale costituita dal solo trattamento tabellare.

In tal modo, la disposizione impugnata violerebbe, innanzitutto, l'art. 81 Cost., poiché non quantifica gli oneri derivanti dalla maggiore entità del compenso attribuibile al commissario straordinario, né prevede per essi alcuna copertura finanziaria.

In secondo luogo, sarebbe violato l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 9 del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, poiché il potenziale incremento del compenso così attribuibile al commissario straordinario individuato al di fuori della dirigenza regionale contrasta con gli obiettivi di contenimento delle spese della pubblica amministrazione perseguiti dalla predetta disposizione statale, che costituisce principio fondamentale nella materia del coordinamento della finanza pubblica; obiettivi perseguiti nel contesto regionale dalla citata legge reg. Calabria n. 24 del 2013, il cui art. 3, comma 2, è modificato dalla disposizione impugnata.

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

2.- La questione sollevata in riferimento all'art. 81 Cost. è fondata.

2.1.- La disposizione regionale impugnata è il primo dei tre articoli che compongono la legge reg. Calabria n. 17 del 2021, recante «[m]odifiche» alla legge reg. Calabria n. 24 del 2013.

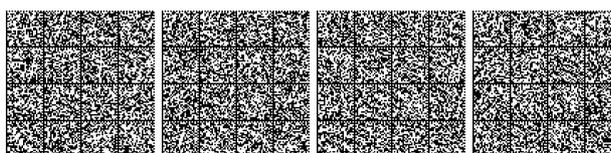
In realtà, l'unica modifica è quella apportata dalla disposizione impugnata all'art. 3, comma 2, laddove l'art. 2 prevede la clausola di invarianza finanziaria secondo cui «[d]all'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale» mentre l'art. 3 stabilisce la data di entrata in vigore.

2.2.- La legge reg. Calabria n. 24 del 2013, oggetto della novella, dispone un intervento articolato volto a riordinare e semplificare il sistema degli enti e organismi pubblici della Regione Calabria, diversi da quelli afferenti il settore sanitario, finalizzato, tra l'altro, a ridurre gli oneri finanziari a carico del bilancio regionale (art. 1, comma 3), destinando i risparmi di spesa al raggiungimento degli obiettivi fissati dal d.l. n. 95 del 2012, come convertito (art. 24).

Il comma 2 dell'art. 3, nel testo originario, stabiliva che al commissario straordinario (non individuato tra dirigenti interni della Regione Calabria), nominato per l'ente risultante dall'accorpamento, spettasse un compenso che non poteva essere superiore al «trattamento tabellare» dei dirigenti di settore della Giunta regionale; la norma impugnata di cui all'art. 1 della legge reg. Calabria n. 17 del 2021 ha novellato il suddetto comma sostituendo il termine «tabellare» con il termine «economico».

La relazione illustrativa della legge regionale impugnata afferma che la disciplina proposta «si rende necessaria al fine di uniformare il trattamento economico dei Commissari straordinari al compenso dei dirigenti di settore della Giunta regionale della Calabria». Ne consegue che la nuova formula «trattamento economico», utilizzata dalla disposizione impugnata, è chiaramente riferita al complessivo trattamento retributivo previsto per i predetti dirigenti regionali.

La composizione di tale trattamento è definita dall'art. 53 del contratto collettivo nazionale di lavoro del personale dell'area delle funzioni locali, stipulato il 17 dicembre 2020 per il triennio 2016-2018 - tuttora vigente in attesa del rinnovo contrattuale per il triennio successivo - che stabilisce come la retribuzione della dirigenza si componga delle seguenti voci: 1) stipendio tabellare; 2) retribuzione individuale di anzianità ove acquisita; 3) retribuzione di posizione; 4) retribuzione di risultato, ove spettante.



3.- Risulta palese che la disposizione impugnata comporta la possibilità di incrementare notevolmente il compenso attribuibile al commissario straordinario, individuato al di fuori della dirigenza regionale, in quanto riferito al complessivo «trattamento economico» del dirigente di settore della Giunta regionale, al quale concorrono le voci retributive ulteriori rispetto al solo stipendio tabellare.

La disposizione dell'art. 3, comma 2, della legge reg. Calabria n. 24 del 2013, come novellata dalla norma in questione, anche se individua solo il limite massimo al trattamento attribuibile, rende possibile il superamento dell'originario parametro costituito dal trattamento tabellare, così da determinare un incremento della relativa spesa posta a carico dell'ente conseguente all'accorpamento.

Pertanto, risulta priva di fondamento l'affermazione del legislatore regionale, nel senso della neutralità finanziaria della disposizione impugnata, così come la relazione tecnico-finanziaria, secondo cui la proposta di legge «ha natura ordinamentale ed è neutrale dal punto di vista finanziario».

Questa Corte ha costantemente ribadito (*ex plurimis*, sentenze n. 163 del 2020 e n. 227 del 2019), che la previsione, da parte di una legge regionale, della clausola di neutralità finanziaria non esclude ex se la violazione del parametro costituzionale evocato.

4.- Emerge, quindi, con chiarezza il contrasto della disposizione impugnata con il precetto posto dall'art. 81 Cost., in riferimento al disposto del terzo comma, concernente l'obbligo per ogni legge comportante maggiori oneri di provvedere ai mezzi finanziari per farvi fronte.

4.1.- L'art. 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), concernente le leggi regionali di spesa e la relativa copertura finanziaria, impone al legislatore regionale, con riferimento alle spese obbligatorie e a carattere continuativo, di quantificare «l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione» e di indicare l'onere a regime.

A sua volta, l'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) stabilisce che, ai sensi dell'art. 81, terzo comma, Cost., le Regioni e le Province autonome «sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedono nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche» e che a tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'art. 17 della medesima legge, riconducibili alle risorse già considerate nel bilancio, ovvero al reperimento di risorse aggiuntive.

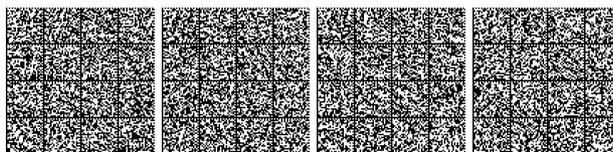
La norma regionale impugnata viola, inoltre, l'obbligo previsto dal medesimo art. 17 della legge n. 196 del 2009, secondo cui il legislatore regionale è tenuto, al pari di quello statale, per ogni proposta di legge comportante implicazioni finanziarie, a redigere una relazione tecnica contenente gli elementi informativi richiesti dalla legge in ordine agli oneri recati da ciascuna disposizione e alle relative coperture (*ex plurimis*, sentenza n. 224 del 2014), che costituiscono «elementi essenziali della previsione di copertura in quanto consentono di valutare l'effettività e la congruità di quest'ultima e, quindi, il rispetto dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione» (sentenza n. 25 del 2021).

La giurisprudenza di questa Corte ha peraltro precisato che le menzionate disposizioni statali sono meramente specifiche del principio dell'equilibrio di bilancio, sicché questo opera direttamente, a prescindere da norme interposte (sentenze n. 244 del 2020 e n. 26 del 2013).

Le ricordate statuizioni di questa Corte in materia sono state poi costantemente richiamate e applicate dalla giurisprudenza contabile in sede di verifica della copertura finanziaria degli oneri recati da leggi regionali di spesa (in tal senso, Corte dei conti, sezione delle autonomie, deliberazione 27 maggio 2021, n. 8, recante «Linee di orientamento per le relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri nelle leggi regionali»).

4.2.- Stante la stretta correlazione delle disposizioni recate dagli artt. 2 e 3 della legge reg. Calabria n. 17 del 2021, la declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata fa venir meno la stessa ragion d'essere dell'intera legge regionale.

5.- L'accoglimento della questione per violazione dell'art. 81 Cost. comporta l'assorbimento dell'ulteriore censura promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 7 luglio 2021, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale 16 maggio 2013, n. 24 (Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità)».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 19 maggio 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_220124

N. 125

*Sentenza 7 aprile - 19 maggio 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Lavoro - Licenziamento individuale per giustificato motivo oggettivo - Illegittimità per insussistenza del fatto - Condizione - Carattere manifesto dell'insussistenza - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 18, settimo comma, secondo periodo.
- Costituzione, artt. 1, 3, 4, 24 e 35.

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, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 18, settimo comma, secondo periodo, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), come modificato dall'art. 1, comma 42, lettera b), della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), promosso dal Tribunale ordinario di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento instaurato da CFS Europe spa contro M. P., con ordinanza del 6 maggio 2021, iscritta al n. 97 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2021.



Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio del 6 aprile 2022 il Giudice relatore Silvana Sciarra;  
deliberato nella camera di consiglio del 7 aprile 2022.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 6 maggio 2021, iscritta al n. 97 del registro ordinanze 2021, il Tribunale ordinario di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, settimo comma, secondo periodo, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), come modificato dall'art. 1, comma 42, lettera *b*), della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), per violazione degli artt. 1, 3, 4, 24 e 35 della Costituzione.

Le censure si incentrano sulla disciplina del licenziamento per giustificato motivo oggettivo, che richiede il carattere manifesto dell'insussistenza del fatto ai fini della reintegrazione.

1.1.- Il rimettente espone di dover decidere sull'opposizione del datore di lavoro contro l'ordinanza che ha reintegrato un lavoratore, licenziato «tre volte nel giro di alcuni mesi, una delle quali per giustificato motivo oggettivo, le altre due per giusta causa».

L'opposizione, instaurata ai sensi dell'art. 1, comma 51, della legge n. 92 del 2012, concerne il solo licenziamento intimato per giustificato motivo oggettivo.

A sostegno della rilevanza delle questioni, il giudice *a quo* argomenta che il dipendente è stato assunto nel 2001 da un'impresa che occupa «circa 50 dipendenti in media» e che le parti non contestano l'applicabilità della disposizione censurata, contraddistinta da un tenore testuale inequivocabile. Oggetto di contestazione, per contro, è il carattere manifesto dell'insussistenza del fatto.

1.2.- Il giudice *a quo* ravvisa il contrasto con molteplici parametri costituzionali.

1.2.1.- Vi sarebbe, in primo luogo, «una ingiustificata, irrazionale ed illegittima differenziazione» tra il licenziamento per giustificato motivo oggettivo, da un lato, e il licenziamento per giusta causa o per giustificato motivo soggettivo, dall'altro lato. Solo nella prima fattispecie sarebbe richiesta - ai fini della reintegrazione del lavoratore - una insussistenza manifesta del fatto e tale trattamento differenziato sarebbe sprovvisto di una plausibile ragion d'essere.

1.2.2.- Il vulnus al principio di eguaglianza (art. 3, primo comma, Cost.) si coglierebbe anche nel raffronto con la disciplina dei licenziamenti collettivi, che - nel caso di violazione dei criteri di scelta - concede la reintegrazione, invece preclusa per i licenziamenti individuali determinati da ragioni economiche.

1.2.3.- Il criterio individuato dal legislatore sarebbe, inoltre, «intrinsecamente illogico» e dunque lesivo dell'art. 3, primo comma, Cost., in quanto incerto nella sua applicazione concreta e carente di un «preciso e concreto metro di giudizio», idoneo a definire il carattere manifesto dell'insussistenza del fatto.

1.2.4.- L'irragionevolezza della disposizione censurata si rivelerebbe, inoltre, nell'inversione dell'onere della prova in essa sancita. Il lavoratore, pur estraneo alle relative circostanze di fatto, dovrebbe dimostrarne la manifesta insussistenza.

1.2.5.- In violazione degli artt. 1, 3, primo comma, 4 e 35 Cost., il legislatore avrebbe attuato «un illegittimo bilanciamento tra i valori in gioco delle due parti del rapporto» e avrebbe adottato una scelta penalizzante per il lavoratore.

1.2.6.- L'inversione dell'onere della prova a svantaggio del lavoratore entrerebbe in conflitto, inoltre, con il principio di eguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3, secondo comma, Cost.

1.2.7.- Il rimettente prospetta, infine, il contrasto con gli artt. 3, primo comma, e 24 Cost. La disposizione censurata comprimerebbe in maniera irragionevole e sproporzionata il diritto del lavoratore di agire in giudizio.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto di dichiarare manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Ravenna.

2.1.- Nel rispetto dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza, il legislatore potrebbe scegliere tempi e modi della tutela del diritto del lavoratore di non essere arbitrariamente licenziato.



La legge n. 92 del 2012 perseguirebbe l'obiettivo di «introdurre un articolato sistema di rimedi, funzionale alla creazione di un mercato del lavoro “inclusivo e dinamico”» e, in questa prospettiva, si giustificerebbe la previsione del requisito della manifesta insussistenza del fatto posto alla base del licenziamento economico.

2.2.- Il trattamento differenziato tra il licenziamento per giustificato motivo soggettivo o per giusta causa e il licenziamento per giustificato motivo oggettivo rispecchierebbe la «diversità sostanziale delle due situazioni», l'una legata a un comportamento del lavoratore, l'altra a scelte organizzative del datore di lavoro. Né il datore di lavoro potrebbe attribuire alla ragione giustificatrice del licenziamento una qualificazione che prescindendo dalla realtà effettuale e così attrarre entro l'area del giustificato motivo oggettivo ipotesi che appartengono al licenziamento disciplinare.

La previsione del requisito della manifesta insussistenza del fatto bilancerebbe «l'interesse del lavoratore al mantenimento del posto di lavoro con il principio di libertà dell'iniziativa economica privata».

2.3.- Non potrebbe assurgere a utile termine di raffronto la disciplina dei licenziamenti collettivi, contraddistinta da «ulteriori ed evidenti esigenze di tutela della collettività, di natura tanto sociale quanto economica», che reclamano la più energica tutela reale.

2.4.- Non sarebbero fondate neppure le censure che fanno leva sull'indeterminatezza del criterio della manifesta insussistenza del fatto.

Tale presupposto, inteso sul piano probatorio come evidente assenza della giustificazione del recesso, risponderebbe all'esigenza di escludere la rilevanza di «interessi contrapposti da bilanciare con quello del lavoratore alla reintegrazione nel posto di lavoro». Peraltro, il lavoratore beneficerebbe di una «tutela indennitaria piena», che garantirebbe «un adeguato ristoro del concreto pregiudizio subito a causa del licenziamento illegittimo».

Per altro verso, il requisito della manifesta insussistenza presenterebbe un significato sostanziale, in quanto denoterebbe la chiara pretestuosità del licenziamento, nozione quest'ultima da ritenersi autonoma rispetto a quella del licenziamento discriminatorio o ritorsivo.

Sarebbe dunque «fisiologico» il margine di discrezionalità attribuito al giudice, che potrebbe valorizzare «puntuali e molteplici criteri desumibili dall'ordinamento», nell'esercizio del potere di valutazione delle circostanze del caso concreto che questa stessa Corte ha riconosciuto come imprescindibile.

2.5.- Il differenziato sistema di rimedi presupporrebbe, pertanto, non la mera facilità dell'accertamento, ma la diversa gravità dei vizi e costituirebbe il frutto di un prudente temperamento degli interessi contrapposti.

### *Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 97 del 2021), il Tribunale ordinario di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 18, settimo comma, secondo periodo, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), come modificato dall'art. 1, comma 42, lettera b), della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), «nella parte in cui prevede che, in caso di insussistenza del fatto, per disporre la reintegra occorra un quid pluris rappresentato dalla dimostrazione della “manifesta” insussistenza del fatto stesso», posto alla base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo.

Le censure, formulate in riferimento agli artt. 1, 3, 4, 24 e 35 della Costituzione, si incentrano sul criterio della manifesta insussistenza del fatto, declinata come «evidenza piena» e «peculiare difformità» rispetto al paradigma legale.

1.1.- Il rimettente prospetta, in primo luogo, il contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost., in ragione dell'arbitraria disparità di trattamento tra il regime applicabile al licenziamento intimato per giustificato motivo soggettivo o per giusta causa, da un lato, e la disciplina del licenziamento determinato da un giustificato motivo oggettivo, dall'altro lato.

Se, nella prima fattispecie, la reintegrazione è subordinata al ricorrere dell'insussistenza del fatto, nel licenziamento che trae origine da ragioni economiche è richiesta - senza alcun «fondamento logico-giuridico» - una insussistenza manifesta, che spetta al lavoratore dimostrare, con inversione dell'onere della prova.

1.2.- Il contrasto con il principio di eguaglianza si apprezzerrebbe anche sotto un distinto profilo, che attiene alla diversa regolamentazione prevista per i «licenziamenti individuali per motivo economico» e per i licenziamenti collettivi. Solo in quest'ultima fattispecie si potrebbe disporre la reintegrazione nell'ipotesi di violazione dei criteri di scelta, laddove - nei licenziamenti intimati per giustificato motivo oggettivo - il requisito restrittivo in esame precluderebbe il ripristino del rapporto di lavoro e condurrebbe a una tutela meramente indennitaria.



1.3.- Ad avviso del rimettente, sarebbe poi «illogica e irragionevole» l'applicazione in chiave sostanziale di un criterio di matrice processuale, «totalmente impalpabile» e foriero di «risultati bizzarri e imponderabili», in un contenzioso che presuppone «una ampia istruttoria, spesso molto complessa e sicuramente non “facile”».

In contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost., la disposizione censurata rimetterebbe alla «scelta totalmente discrezionale» del giudice la determinazione delle tutele spettanti al lavoratore ingiustamente licenziato, senza fornire alcun «criterio serio ed omogeneo, uguale per tutti».

1.4.- La disposizione è censurata in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., anche sotto un diverso profilo. Con «una regola illogica e irrazionale», essa imporrebbe al lavoratore la dimostrazione di «un fatto negativo [...] e dai contorni indefiniti», che rientrerebbe «nella sfera di disponibilità anche probatoria del datore di lavoro».

1.5.- Il rimettente denuncia, inoltre, la violazione degli artt. 1, 3, primo comma, 4 e 35 Cost. Nel subordinare la reintegrazione alla manifesta insussistenza del fatto, che nulla aggiungerebbe «al disvalore della fattispecie estintiva» e non varrebbe a tutelare la «libertà di iniziativa economica privata», il legislatore avrebbe delineato un assetto «marcatamente ed ingiustificatamente sbilanciato in favore del datore di lavoro e, di contro, ingiustificatamente penalizzante per il lavoratore».

1.6.- Sarebbe violato, inoltre, l'art. 3, secondo comma, Cost.

La disciplina censurata, nell'imporre al lavoratore l'onere della prova di «un fatto dai contorni incerti», ne limiterebbe la libertà e l'eguaglianza, in contraddizione con l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

1.7.- Il rimettente denuncia, infine, la violazione degli artt. 3, primo comma, e 24 Cost.

La disposizione censurata, nell'introdurre «un meccanismo privo di criteri applicativi oggettivi» e nell'onereare il lavoratore della prova di fatti estranei alla sua sfera di conoscenza, pregiudicherebbe e renderebbe comunque «eccessivamente difficoltoso l'esercizio» del suo diritto di agire in giudizio. Il lavoratore non potrebbe prevedere «le proprie chance di successo» e, dunque, non potrebbe chiedere a ragion veduta di tutelare in sede giurisdizionale i propri diritti.

2.- Le questioni di legittimità costituzionale sono sorte nel giudizio di opposizione promosso dal datore di lavoro contro l'ordinanza che, all'esito della fase sommaria, ha annullato il licenziamento intimato per giustificato motivo oggettivo e ha disposto la reintegrazione del lavoratore.

L'odierno rimettente, nel medesimo giudizio, ha dapprima sollevato la questione di legittimità costituzionale della disciplina che contemplava la natura meramente facoltativa della reintegrazione nel licenziamento illegittimo intimato per giustificato motivo oggettivo (ordinanza iscritta al n. 101 del registro ordinanze 2020).

Con la sentenza n. 59 del 2021, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, settimo comma, secondo periodo, dello statuto dei lavoratori, nella parte in cui prevede che il giudice, quando accerti la manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo, «può altresì applicare», invece che «applica altresì», la disciplina di cui al medesimo art. 18, quarto comma.

Il rimettente sospetta ora di illegittimità costituzionale il requisito della manifesta insussistenza del fatto.

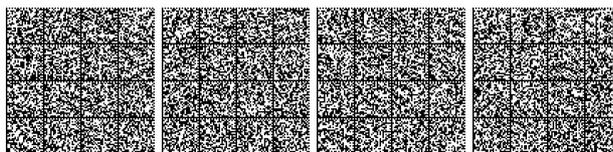
2.1.- Nel giudizio a cognizione piena, introdotto dall'opposizione di cui all'art. 1, comma 51, della legge n. 92 del 2012, il Tribunale rimettente è chiamato a valutare i presupposti della reintegrazione e, in particolare, la manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo.

In punto di rilevanza, il giudice *a quo* argomenta che il dibattito processuale si dispiega proprio su tale profilo, dedotto dal lavoratore e contestato dall'impresa. Per definire la controversia, è dunque necessario applicare la disposizione censurata, che delinea gli elementi costitutivi della reintegrazione, ora obbligatoria in virtù della pronuncia di questa Corte. Tali elementi devono essere vagliati nel giudizio principale, in cui si dibatte sul diritto del lavoratore di trattenere l'indennità che ha percepito in sostituzione della reintegrazione.

La caducazione del requisito in esame incide sul percorso argomentativo che conduce alla decisione, in quanto rende superflua ogni indagine sul carattere manifesto dell'insussistenza accertata. Da questo punto di vista, trova conferma la rilevanza delle questioni proposte.

2.2.- Il Tribunale di Ravenna procede alla disamina del diritto vivente, che configura l'insussistenza manifesta del fatto come assenza - evidente e facilmente verificabile - dei presupposti che legittimano il recesso e come elemento rivelatore del carattere pretestuoso del licenziamento intimato. A fronte dell'univoco dato testuale e di un indirizzo oramai consolidato della giurisprudenza di legittimità, il giudice *a quo* esclude la praticabilità di una interpretazione adeguatrice.

Il rimettente prende le mosse dalle enunciazioni di principio della pronuncia di questa Corte, per dimostrare l'incompatibilità con la Costituzione di un requisito che, nel precedente giudizio, non formava oggetto di censura (sentenza n. 59 del 2021, punto 5 del Considerato in diritto).



Anche in ordine alla non manifesta infondatezza, rispetto a ciascuno dei parametri invocati, l'ordinanza di rimesione offre una motivazione sufficiente, che consente a questa Corte di scrutinare il merito delle questioni proposte.

2.3.- Sul merito si diffonde anche la difesa dello Stato, che ha replicato in maniera esaustiva agli argomenti del rimettente, senza eccipere alcun profilo preliminare di inammissibilità.

3.- Il fulcro delle censure risiede nell'attribuzione al giudice di «insondabili e insindacabili poteri discrezionali», sprovvisti di ogni «riferimento concreto e specifico» e diversi dalla «discrezionalità che si muove all'interno di confini ragionevolmente delimitati dal legislatore, che è al contrario il valore aggiunto della giurisdizione».

Ad avviso del rimettente, il requisito censurato darebbe àdito a molteplici «incertezze applicative».

4.- La questione formulata in relazione all'art. 3 Cost. è fondata.

5.- La disposizione censurata è stata introdotta dall'art. 1, comma 42, lettera *b*), della legge n. 92 del 2012, che ha inteso adeguare la disciplina dei licenziamenti «alle esigenze del mutato contesto di riferimento», allo scopo di redistribuire «in modo più equo le tutele dell'impiego».

L'odierna questione di legittimità costituzionale verte sul licenziamento per giustificato motivo oggettivo connesso a ragioni economiche, produttive e organizzative.

A tale riguardo, lo statuto dei lavoratori appresta, a seconda delle dimensioni dell'impresa, un diversificato apparato di tutele.

5.1.- Quando sia manifesta l'insussistenza del fatto posto alla base del licenziamento, opera la tutela reintegratoria, oggi non più facoltativa in seguito all'intervento correttivo di questa Corte (sentenza n. 59 del 2021). All'ordine di reintegrazione si affianca la condanna del datore di lavoro al pagamento di una indennità risarcitoria, parametrata all'ultima retribuzione globale di fatto e comunque non superiore all'importo di dodici mensilità, per il periodo che intercorre dal licenziamento alla effettiva reintegrazione.

Da tale somma occorre detrarre quanto il lavoratore, nel periodo di estromissione, abbia percepito per lo svolgimento di altre attività lavorative (*aliunde perceptum*) e quanto avrebbe potuto percepire dedicandosi con diligenza alla ricerca di una nuova occupazione (*aliunde percipiendum*). Il datore di lavoro è poi obbligato a versare i contributi previdenziali e assistenziali dal giorno del licenziamento fino a quello della effettiva reintegrazione.

5.2.- Nelle altre ipotesi in cui accerta che non ricorrono gli estremi del giustificato motivo oggettivo, il giudice dichiara risolto il rapporto di lavoro sin dalla data del licenziamento e condanna il datore di lavoro al pagamento di una indennità risarcitoria onnicomprensiva, determinata tra un minimo di dodici e un massimo di ventiquattro mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto.

Nella determinazione dell'indennità si tiene conto dell'anzianità del lavoratore, del numero dei dipendenti occupati, delle dimensioni dell'attività economica, del comportamento e delle condizioni delle parti e «delle iniziative assunte dal lavoratore per la ricerca di una nuova occupazione e del comportamento delle parti nell'ambito della procedura di cui all'articolo 7 della legge 15 luglio 1966, n. 604, e successive modificazioni». Se, nel corso del giudizio, il licenziamento risulti «determinato da ragioni discriminatorie o disciplinari», come recita il settimo comma dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970, troveranno applicazione «le relative tutele».

6.- Questa Corte è costante nell'affermare che il diritto del lavoratore di non essere ingiustamente licenziato si fonda sui principi enunciati dagli artt. 4 e 35 Cost. e sulla speciale tutela riconosciuta al lavoro in tutte le sue forme e applicazioni, in quanto fondamento dell'ordinamento repubblicano (art. 1 Cost.).

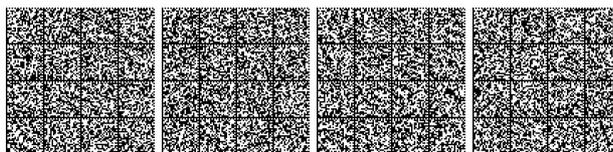
L'attuazione di tali principi è demandata alle valutazioni discrezionali del legislatore (fra le molte, sentenze n. 59 del 2021, n. 150 del 2020 e n. 194 del 2018), chiamato ad apprestare un equilibrato sistema di tutele.

Questa Corte ha tuttavia ribadito che il legislatore, pur nell'ampio margine di apprezzamento di cui dispone, è vincolato al rispetto dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza (sentenza n. 59 del 2021). La diversità dei rimedi previsti dalla legge deve sempre essere sorretta da una giustificazione plausibile e deve assicurare l'adeguatezza delle tutele riservate al lavoratore illegittimamente espulso, nelle quali la reintegrazione non costituisce «l'unico possibile paradigma attuativo» dei principi costituzionali (sentenza n. 59 del 2021; così anche sentenza n. 46 del 2000, punto 5 del Considerato in diritto).

Nell'attuazione dei principi sanciti dagli artt. 4 e 35 Cost., essenziale è il compito del giudice, chiamato a ponderare la particolarità di ogni vicenda e a individuare di volta in volta la tutela più efficace, sulla base delle indispensabili indicazioni fornite dalla legge.

7.- La disciplina censurata si pone in contrasto con i principi richiamati.

8.- Nel peculiare sistema delineato dalla legge n. 92 del 2012, la reintegrazione, sia per i licenziamenti disciplinari sia per quelli economici, si incardina sulla nozione di insussistenza del fatto, che chiama in causa l'aspetto qualificante dei presupposti di legittimità del licenziamento (sentenza n. 59 del 2021, punto 9 del Considerato in diritto).



È onere del datore di lavoro dimostrare tali presupposti, alla luce dell'art. 5 della legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali), che completa e rafforza, sul versante processuale, la protezione del lavoratore contro i licenziamenti illegittimi. In armonia con le indicazioni delineate da questa Corte (sentenza n. 45 del 1965, punto 4 del Considerato in diritto), la prospettiva sostanziale e quella processuale convergono nell'attuare le «doverose garanzie» che il dettato costituzionale prescrive, allo scopo di salvaguardare la dignità della persona del lavoratore ingiustamente licenziato per «notevole inadempimento degli obblighi contrattuali» o per «ragioni inerenti all'attività produttiva, all'organizzazione del lavoro e al regolare funzionamento di essa» (art. 3 della legge n. 604 del 1966).

Il fatto che è all'origine del licenziamento per giustificato motivo oggettivo include tali ragioni e, in via prioritaria, il nesso causale tra le scelte organizzative del datore di lavoro e il recesso dal contratto, che si configura come *extrema ratio*, per l'impossibilità di collocare altrove il lavoratore.

Al fatto si devono dunque ricondurre l'effettività e la genuinità della scelta imprenditoriale. Su questi aspetti il giudice è chiamato a svolgere una valutazione di mera legittimità, che non può «sconfinare in un sindacato di congruità e di opportunità» (sentenza n. 59 del 2021, punto 5 del Considerato in diritto).

La preclusione di un più penetrante sindacato di merito emerge, tra l'altro, dall'art. 30, comma 1, primo periodo, della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), che oggi consente di impugnare per violazione di norme di diritto la sentenza che travalichi i limiti posti dalla legge alla valutazione del giudice (secondo periodo, aggiunto dall'art. 1, comma 43, della legge n. 92 del 2012).

Nell'ambito del licenziamento economico, il richiamo all'insussistenza del fatto vale a circoscrivere la reintegrazione ai vizi più gravi, che investono il nucleo stesso e le connotazioni salienti della scelta imprenditoriale, confluita nell'atto di recesso.

Rientrano nell'area della tutela indennitaria le ipotesi in cui il licenziamento è illegittimo per aspetti che, pur condizionando la legittimità del licenziamento, esulano dal fatto giuridicamente rilevante, inteso in senso stretto. In tale ambito si colloca il mancato rispetto della buona fede e della correttezza che presiedono alla scelta dei lavoratori da licenziare, quando questi appartengono a personale omogeneo e fungibile (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 19 maggio 2021, n. 13643).

La previsione del carattere manifesto di una insussistenza del fatto, già delimitata e coerente con un sistema che preclude il sindacato delle scelte imprenditoriali, presenta i profili di irragionevolezza intrinseca già posti in risalto nella sentenza n. 59 del 2021, che ha preso in esame il carattere meramente facoltativo della reintegrazione.

9.- Il requisito del carattere manifesto, in quanto riferito all'insussistenza del fatto posto a base del licenziamento, è, anzitutto, indeterminato.

9.1.- Questa Corte ha evidenziato che è problematico, nella prassi, il discrimine tra l'evidenza conclamata del vizio e l'insussistenza pura e semplice del fatto (sentenza n. 59 del 2021, punto 10.1. del Considerato in diritto). Il criterio prescelto dal legislatore si presta, infatti, a incertezze applicative (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 8 luglio 2016, n. 14021) e può condurre a soluzioni difformi, con conseguenti ingiustificate disparità di trattamento.

Si rivela labile la definizione di un elemento di fattispecie, che richiede un apprezzamento imprevedibile e mutevole, senza alcuna indicazione utile a orientarne gli esiti. La scelta tra due forme di tutela profondamente diverse è rimessa a una valutazione non ancorata a precisi punti di riferimento, tanto più necessari quando vi sono fondamentali esigenze di certezza, legate alle conseguenze che la scelta stessa determina.

Nel caso di specie, non viene in rilievo quella discrezionalità - richiamata anche dalla difesa dello Stato - che si sostanzia nel ponderato apprezzamento «delle particolarità del caso concreto, in base a puntuali e molteplici criteri desumibili dall'ordinamento, frutto di una evoluzione normativa risalente e di una prassi collaudata» (sentenza n. 59 del 2021, punto 10.1. del Considerato in diritto).

Il ruolo cruciale di una discrezionalità indirizzata da parametri attendibili e coerenti è stato peraltro riconosciuto da questa Corte nella determinazione dell'indennità risarcitoria per i licenziamenti viziati dal punto di vista sostanziale (sentenza n. 194 del 2018) o formale (sentenza n. 150 del 2020).

9.2.- Il requisito della manifesta insussistenza demanda al giudice una valutazione sfornita di ogni criterio direttivo e per di più priva di un plausibile fondamento empirico.

Non solo il riferimento alla manifesta insussistenza non racchiude alcun criterio idoneo a chiarirne il senso; esso entra anche in tensione con un assetto normativo che conferisce rilievo al fatto e si prefigge in tal modo di valorizzare elementi oggettivi, in una prospettiva di immediato e agevole riscontro.



La sussistenza di un fatto non si presta a controvertibili graduazioni in chiave di evidenza fenomenica, ma evoca piuttosto una alternativa netta, che l'accertamento del giudice è chiamato a sciogliere in termini positivi o negativi.

9.3.- L'elemento distintivo dell'insussistenza manifesta neppure si connette razionalmente alla peculiarità delle diverse fattispecie di licenziamento, che questa Corte ha ribadito alla luce delle differenze che intercorrono tra i licenziamenti disciplinari, con la connessa violazione degli obblighi contrattuali, e i licenziamenti per giustificato motivo oggettivo, dovuti a scelte tecniche e organizzative (sentenza n. 59 del 2021, punto 9 del Considerato in diritto).

10.- L'irragionevolezza del criterio enucleato dal legislatore si coglie anche da un'altra angolazione.

10.1.- Il presupposto in esame non ha alcuna attinenza con il disvalore del licenziamento intimato, che non è più grave, solo perché l'insussistenza del fatto può essere agevolmente accertata in giudizio.

Peraltro, nelle controversie che attengono a licenziamenti per giustificato motivo oggettivo, il quadro probatorio è spesso articolato, tanto da non essere compatibile con una verifica prima facie dell'insussistenza del fatto, che la legge richiede ai fini della reintegrazione.

10.2.- Il criterio della manifesta insussistenza, inoltre, risulta eccentrico nell'apparato dei rimedi, usualmente incentrato sulla diversa gravità dei vizi e non su una contingenza accidentale, legata alla linearità e alla celerità dell'accertamento.

Dall'imprevedibile dialettica processuale e dalle variabili, che condizionano il diverso grado dell'approfondimento istruttorio necessario, derivano conseguenze di considerevole impatto sul versante sostanziale, tutte riconducibili al presupposto censurato, che prescinde dalla tipologia del vizio dell'atto espulsivo o dal ricorrere di altri razionali elementi distintivi.

10.3.- Infine, nel far leva su un requisito indeterminato e per di più svincolato dal disvalore dell'illecito, la disposizione censurata si riflette sul processo e ne complica taluni passaggi, con un aggravio irragionevole e sproporzionato. Oltre all'accertamento, non di rado complesso, della sussistenza o della insussistenza di un fatto, essa impegna le parti, e con esse il giudice, nell'ulteriore verifica della più o meno marcata graduazione dell'eventuale insussistenza.

A ben vedere, un sistema così congegnato vanifica l'obiettivo della rapidità e della più elevata prevedibilità delle decisioni e finisce per contraddire la finalità di una equa redistribuzione delle tutele dell'impiego (art. 1, comma 1, lettera c, della legge n. 92 del 2012), che ha in tali caratteristiche della tutela giurisdizionale il suo caposaldo.

L'irragionevolezza intrinseca della disciplina censurata risiede, pertanto, anche in uno squilibrio tra i fini enunciati e i mezzi in concreto prescelti.

11.- Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, settimo comma, secondo periodo, della legge n. 300 del 1970, come modificato dall'art. 1, comma 42, lettera b), della legge n. 92 del 2012, limitatamente alla parola «manifesta».

Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura illustrati dal rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, settimo comma, secondo periodo, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), come modificato dall'art. 1, comma 42, lettera b), della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), limitatamente alla parola «manifesta».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 19 maggio 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## N. 126

Sentenza 6 aprile - 24 maggio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ordine pubblico e sicurezza - Norme della Regione Lombardia - Modifiche alle dotazioni per il servizio di polizia locale - Possibile utilizzo di dissuasori di stordimento a contatto (c.d. stungun) - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di armi - Illegittimità costituzionale parziale.**

**Caccia - Norme della Regione Lombardia - Soppressione della banca dati regionale dei richiami vivi - Violazione dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali - Illegittimità costituzionale.**

**Caccia - Norme della Regione Lombardia - Modalità di vigilanza e controllo sugli anellini inamovibili da utilizzare per gli uccelli da richiamo - Verifica unicamente della presenza dell'anellino sull'esemplare - Violazione della competenza legislativa statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale parziale.**

**Caccia - Norme della Regione Lombardia - Esercizio dell'attività venatoria - Previsione che i capi di selvaggina migratoria vanno annotati sul tesserino venatorio dopo gli abbattimenti o l'avvenuto recupero - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.**

**Caccia - Norme della Regione Lombardia - Detenzione e uso di uccelli allevati come richiami per la caccia da appostamento - Necessità di munire gli animali di anellini inamovibili in materiale, oltre che metallico, anche plastico o comunque idoneo - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Lombardia 25 maggio 2021, n. 8, artt. 5, che modifica l'art. 23, comma 4, della legge della Regione Lombardia 1° aprile 2015, n. 6; 13, 17, comma 1, lettere *a)* e *b)*, e 25, che rispettivamente modificano il comma 7 dell'art. 22, il comma 1 dell'art. 26, abrogano i commi 5-*bis* e 5-*quater* dell'art. 26 e modificano il comma 6-*bis* dell'art. 48 della legge della Regione Lombardia 16 agosto 1993, n. 26.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettere *d)* ed *s)*; direttiva 2009/147/CE del 30 novembre 2009, art. 9, comma 1, lettera *c)*.

## 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, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, 13, 17 e 25 della legge della Regione Lombardia 25 maggio 2021, n. 8 (Prima legge di revisione normativa ordinamentale 2021), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27 luglio 2021, depositato in cancelleria il 29 luglio 2021, iscritto al n. 41 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 6 aprile 2022 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;

uditi l'avvocato dello Stato Danilo Del Gaizo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Maria Lucia Tamborino per la Regione Lombardia;

deliberato nella camera di consiglio del 6 aprile 2022.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso iscritto al n. 41 del reg. ric. 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, 13, 17 e 25 della legge della Regione Lombardia 25 maggio 2021, n. 8 (Prima legge di revisione normativa ordinamentale 2021), deducendo la violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettere *d*) e *s*), della Costituzione.

1.1.- La prima questione ha ad oggetto l'art. 5 della predetta legge regionale, che dispone una modifica del comma 4 dell'art. 23 della legge della Regione Lombardia 1° aprile 2015, n. 6 (Disciplina regionale dei servizi di polizia locale e promozione di politiche integrate di sicurezza urbana). La modifica consiste nell'aggiunta delle parole «, guanti tattici imbottiti antitaglio, dissuasori di stordimento a contatto, pistole al peperoncino, termoscan-ner portatili, mefisti, mascherine, previa adeguata formazione», sicché il testo del citato art. 23, comma 4, come modificato, risulta essere il seguente: «[i] corpi e i servizi di polizia locale possono altresì dotarsi di manette, giubbotti antitaglio, giubbotti antiproiettile, cuscini per il trattamento sanitario obbligatorio (TSO), caschi di protezione, guanti tattici imbottiti antitaglio, dissuasori di stordimento a contatto, pistole al peperoncino, termo-scanner portatili, mefisti, mascherine, previa adeguata formazione, e altri dispositivi utili alla tutela dell'integrità fisica degli operatori».

La modifica legislativa, secondo il ricorrente, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *d*), Cost., che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di armi. Il legislatore statale, attraverso le previsioni degli artt. 5 e 6 della legge 7 marzo 1986, n. 65 (Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale), avrebbe operato «una summa divisio tra “armamento” vero e proprio ed altri “mezzi e strumenti operativi” di cui la polizia locale può essere provvista». Da un lato, dunque, il comma 5 dell'art. 5 della legge n. 65 del 1986 ha stabilito - anche tramite rinvio ad un regolamento, poi approvato con decreto del Ministro dell'interno 4 marzo 1987, n. 145 (Norme concernenti l'armamento degli appartenenti alla polizia municipale ai quali è conferita la qualità di agente di pubblica sicurezza) - la tipologia e il numero delle armi in dotazione a tale personale, nonché le condizioni che legittimano il porto delle stesse. Dall'altro lato, l'art. 6, comma 2, numero 5), della legge n. 65 del 1986 ha rimesso alle Regioni la disciplina riguardante gli «altri strumenti operativi» in dotazione ai Corpi o ai servizi, diversi da quelli la cui destinazione naturale sia l'offesa alla persona. Simile riparto di competenza, peraltro, avrebbe trovato conferma nella sentenza di questa Corte n. 167 del 2010.

Secondo il ricorrente, pertanto, «alcune» delle previsioni introdotte dalla disposizione impugnata invaderebbero la competenza statale così indicata: si tratterebbe, segnatamente, di quella che prevede la possibilità di dotare la polizia locale di «dissuasori di stordimento a contatto». Simile espressione, infatti, farebbe riferimento «a dispositivi rientranti nella categoria delle “armi comuni ad impulso elettrico”», quali menzionate dall'art. 19, comma 1, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, in legge 1° dicembre 2018, n. 132.

Del resto, anche secondo quanto affermato dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, lo «storditore elettrico» andrebbe considerato, a tutti gli effetti, come arma comune, trattandosi di «strumento naturalmente destinato ad offendere l'eventuale aggressore». È pur vero - osserva il ricorrente - che l'art. 19 del d.l. n. 113 del 2018 ha previsto la possibilità di una sperimentazione, da avviare presso la Polizia locale, avente ad oggetto le armi comuni ad impulso elettrico, ma ciò sulla base di condizioni predefinite e all'esito di una procedura che vede coinvolta la Conferenza unificata (ossia la Conferenza Stato-città ed autonomie locali e la Conferenza Stato-Regioni) e l'adozione di un apposito decreto ministeriale. Al di fuori di tale procedura, per converso, gli operatori della Polizia locale non avrebbero la possibilità di utilizzare i dispositivi in questione.

Il ricorrente richiama l'art. 4, primo comma, della legge 18 aprile 1975, n. 110 (Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi), che proibisce il porto degli strumenti di dissuasione mediante stordimento. Con questa norma il legislatore statale avrebbe esercitato la propria competenza legislativa esclusiva nella materia *de qua*, entro un perimetro non valicabile dal legislatore regionale. Del resto - osserva il ricorrente - anche a voler sostenere che i «dissuasori di stordimento a contatto» non siano qualificabili come arma ad impulso elettrico (giacché inidonei al lancio di dardi o freccette), «essi non sarebbero comunque annoverabili nella categoria degli “strumenti di tutela”, ma piuttosto in quella delle armi proprie», loro destinazione primaria essendo quella dell'offesa alla persona (ancorché a scopo difensivo).

1.2. - Con il secondo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 13 della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, che modifica l'art. 22 della legge della Regione Lombardia 16 agosto 1993,



n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria). La modifica consiste nell'aggiunta delle parole «dopo gli abbattimenti o l'avvenuto recupero» nel testo del comma 7 del citato art. 22, il quale, come integrato dalla novella, così adesso dispone: «[i] capi di selvaggina migratoria vanno annotati sul tesserino venatorio, in modo indelebile, sul posto di caccia dopo gli abbattimenti o l'avvenuto recupero».

Il ricorrente deduce la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto la disposizione impugnata, nel subordinare le annotazioni sul tesserino venatorio al preventivo recupero dell'animale, abbasserebbe la soglia di protezione stabilita dalla legislazione statale. Viene fatto riferimento all'art. 12, comma 12-*bis*, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che così dispone: «[l]a fauna selvatica stanziale e migratoria abbattuta deve essere annotata sul tesserino venatorio di cui al comma 12 subito dopo l'abbattimento».

Il ricorrente ricorda che, con sentenza n. 291 del 2019, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della previgente formulazione dell'art. 22, comma 7, della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993, limitatamente alle parole «dopo gli abbattimenti e l'avvenuto recupero». La motivazione di tale decisione aveva posto l'accento sulla tempestività dell'annotazione degli abbattimenti, precisando che essa deve avvenire subito dopo l'abbattimento. Secondo il ricorrente, la *ratio* dell'art. 12, comma 12-*bis*, della legge n. 157 del 1992 sarebbe da rinvenire nella necessità di «chiudere» una procedura di infrazione avviata nei confronti dell'Italia (caso EU Pilot 6955/14/ENVI) in merito all'attività di monitoraggio del prelievo venatorio, «in relazione al quale era stata riscontrata l'esistenza di una variegata legislazione regionale, che consentiva di differire, con riferimento alle sole specie migratorie, l'annotazione degli abbattimenti al termine della giornata di caccia». Secondo la Commissione europea, l'assenza di una regolamentazione omogenea comportava difficoltà nei controlli da parte delle autorità competenti, rendendo inattendibili i dati raccolti a causa del tempo che trascorreva tra l'abbattimento e l'annotazione. La norma statale richiamata, pertanto, andrebbe considerata come una soglia minima di protezione ambientale, non derogabile dalle Regioni neppure nell'esercizio della loro competenza legislativa in materia di caccia, salva la possibilità di prescrivere livelli di tutela ambientale più elevati (è citata, tra le altre, la sentenza di questa Corte n. 249 del 2019).

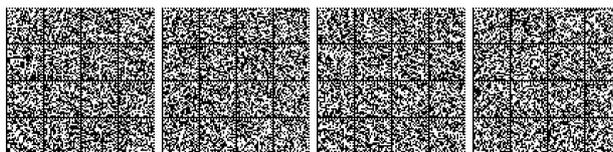
1.3.- Con il terzo motivo di ricorso viene impugnato l'art. 17, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, che aggiunge le parole «in materiale metallico, plastico o altro materiale idoneo» nel testo del comma 1 dell'art. 26 della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993. Il testo di risulta è il seguente: «[a]cquisito il parere dell'istituto nazionale per la fauna selvatica, con regolamento adottato secondo le competenze stabilite dallo Statuto sono disciplinate, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'allevamento, la vendita e la detenzione di uccelli allevati appartenenti alle specie cacciabili muniti di anellini inamovibili in materiale metallico, plastico o altro materiale idoneo rilasciati dalla Regione o dalla provincia di Sondrio per il relativo territorio anche avvalendosi di associazioni, enti ed istituti ornitologici legalmente riconosciuti a livello regionale, nazionale e internazionale, nonché il loro uso in funzione di richiami per la caccia da appostamento».

Il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto la novella regionale sarebbe in contrasto con l'art. 5, comma 7, della legge n. 157 del 1992, che - nello stabilire che «[è] vietato l'uso di richiami che non siano identificabili mediante anello inamovibile, numerato secondo le norme regionali che disciplinano anche la procedura in materia» - fisserebbe standard minimi e uniformi di tutela della fauna.

La disposizione censurata consentirebbe, infatti, l'impiego di una fascetta inamovibile «per l'identificazione dei richiami vivi», realizzata con materiale plastico, o altro materiale «idoneo», al posto dell'unico contrassegno ammesso dalla normativa statale (ossia, l'anello inamovibile numerato).

Il ricorso richiama la *ratio* della previsione statale, che impone l'anello inamovibile numerato al fine di distinguere i legittimi richiami vivi da allevamento rispetto alle marcature apposte, in maniera fraudolenta, su esemplari catturati illecitamente in natura. L'anello - precisa il ricorrente - è apponibile «solo nei primi giorni di vita degli esemplari, rimanendo inamovibile alla crescita dell'animale nei giorni successivi».

Ciò premesso, il ricorrente contesta specificamente sia la previsione che si riferisce ad «ogni altro materiale idoneo», di per sé atta a consentire alla Regione di «determinare la sussistenza di una non meglio identificata idoneità dei materiali», sia la previsione che si riferisce specificamente al materiale in plastica il quale, a differenza del metallo, «potrebbe [...] essere allargato e modificato facilmente, consentendo di applicare al tarso di un soggetto di cattura anellini deformati e utilizzabili in modo illegale». Del resto - si legge nel ricorso - «la plastica non offre le garanzie del metallo in quanto è soggetta a deformarsi nel tempo, consentendo anche la modifica della stampigliatura dei dati dell'allevatore, dell'anno di nascita, del soggetto e numero progressivo».



Con sentenza n. 441 del 2006 questa Corte avrebbe ribadito sia «[l]a tassatività dell'utilizzo dell'anello identificativo inamovibile», sia «la esclusività in capo allo Stato» del potere di determinare gli «“standard minimi e uniformi” in materia di tutela della fauna». Il ricorrente aggiunge che gli anelli in metallo, del resto, «non sono ammessi dai regolamenti internazionali e dalla Confederazione Ornitologica Mondiale per mostre e fiere ornitologiche».

1.4.- Con ulteriore e separato motivo, viene impugnata anche la lettera *b)* del comma 1 dell'art. 17 della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, che ha disposto l'abrogazione dei commi *5-bis* e *5-quater* dell'art. 26 della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993.

Il ricorrente osserva che, mediante tale abrogazione, il legislatore regionale ha soppresso la banca dati regionale dei richiami vivi di cattura e di allevamento, appartenenti alle specie di cui all'art. 4 della legge n. 157 del 1992, detenuti dai cacciatori per la caccia da appostamento.

Viene lamentata la violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera *s)*, Cost., in quanto la Regione avrebbe contravvenuto «al formale impegno a suo tempo assunto al fine di ottenere l'archiviazione della citata procedura PILOT». Il riferimento è alla procedura di infrazione EU Pilot 1611/10/ENVI, avviata nei confronti dell'Italia dalla Commissione europea «per non corretta applicazione della Direttiva Uccelli» (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 30 novembre 2009, n. 2009/147/CE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici), con la quale era stata contestata all'Italia la violazione dell'art. 8, in combinato disposto con l'Allegato IV, della menzionata direttiva, «che prescrive agli Stati membri di vietare il ricorso a qualsiasi mezzo, impianto o metodo di cattura o di uccisione di massa o non selettiva o che possa portare localmente all'estinzione di una specie, in particolare di quelli elencati all'allegato IV, lettera *a)*».

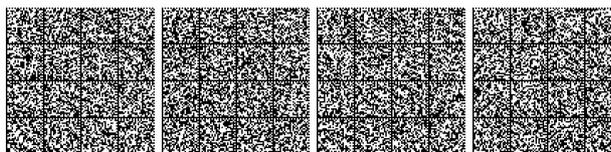
Il legislatore lombardo, mediante le previsioni inserite dall'art. 14 della legge della Regione Lombardia 3 aprile 2014, n. 14, recante «Modifiche alla legge regionale 21 novembre 2011, n. 17 (Partecipazione della Regione Lombardia alla formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea). Legge comunitaria regionale 2014 (Legge europea regionale 2014) - Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Lombardia derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea: attuazione della Direttiva 2005/36/CE, della Direttiva 2006/123/CE, della Direttiva 2011/92/UE, della Direttiva 2009/147/CE, della Direttiva 2011/36/UE e della Direttiva 2011/93/UE», aveva per l'appunto introdotto la banca dati regionale dei richiami vivi proprio al fine - come si legge nel ricorso - «di garantire le condizioni previste dall'articolo 9, comma 1, lettera *c)* della Direttiva» n. 2009/47/CE. L'abrogazione di quelle previsioni, disposta dalla norma impugnata, violerebbe pertanto sia il primo comma dell'art. 117 Cost., sia il secondo comma, lettera *s)*.

1.5.- Con l'ultimo motivo viene impugnato l'art. 25 della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, che modifica l'art. 48, comma *6-bis*, della legge regionale n. 26 del 1993 mediante la sostituzione di alcune parole con le seguenti: «[l]'attività di vigilanza e controllo sugli anellini inamovibili da utilizzare per gli uccelli da richiamo di cui ai commi 1, *1-bis* e 3 dell'articolo 26 è svolta verificando unicamente la presenza dell'anellino sull'esemplare e deve essere effettuata».

Viene dedotta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., in quanto il legislatore regionale avrebbe in tal modo modificato in peius il livello di tutela della fauna selvatica, stabilito dalla fonte nazionale attraverso gli artt. 5, comma 7, 27 e 28 della legge n. 157 del 1992. In particolare, per effetto della novella introdotta, risulterebbe limitata «la funzione dell'agente accertatore», il quale sarebbe costretto «a verificare “unicamente la presenza dell'anellino”», senza cioè alcuna possibilità «di maneggiare l'animale». Gli sarebbe pertanto impedito «di verificare sia la sussistenza del requisito della inamovibilità dell'anello, sia la numerazione che sullo stesso deve essere indicata».

A giudizio del ricorrente, risulterebbe così pregiudicato «l'ambito della funzione di vigilanza e controllo in materia faunistico-venatoria, svolta dagli agenti di vigilanza sugli anellini inamovibili da utilizzare per gli uccelli da richiamo». L'assunto è che, a seguito della modifica introdotta, le attività di controllo e di vigilanza sarebbero destinate a verificare «unicamente la presenza dell'anellino sull'esemplare di uccello da richiamo», con conseguente «oggettiva limitazione alla possibilità, per il personale di vigilanza, di espletare compiutamente la propria attività di pubblico interesse». Quanto precede finirebbe per favorire «comportamenti idonei a rendere non identificabili i richiami vivi». Il ricorrente richiama la giurisprudenza della Corte di cassazione in tema di reato di uso di mezzi di caccia vietati, «nel caso di richiami vivi non identificabili tramite anello inamovibile» (fattispecie, a suo dire, riconducibile alla previsione di cui all'art. 30, lettera *h)*, della legge n. 157 del 1992), nonché in tema di contraffazione degli anelli identificativi (riconducibile alla previsione di cui all'art. 468, numero 2, del codice penale).

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Lombardia, chiedendo che il ricorso statale sia dichiarato inammissibile o non fondato.



2.1.- Quanto alla prima questione, concernente la legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, la resistente osserva preliminarmente che il ricorso statale limita espressamente la richiesta di declaratoria di illegittimità alla sola parte della norma che si riferisce ai dissuasori di stordimento a contatto: pertanto, precisa la resistente, «alcune argomentazioni svolte dal Governo sul testo della disposizione regionale non possono trovare ingresso laddove non riguardino i dissuasori di stordimento a contatto».

Ciò premesso, a parere della resistente sarebbe «facile una diversa interpretazione» della disposizione impugnata, il cui «evidente» scopo consisterebbe «nell'ampliamento del novero degli strumenti di autotutela impiegabili dagli appartenenti alla polizia locale». La norma, in sostanza, si occuperebbe non di armi, ma solo di strumenti di autotutela, giusta anche la rubrica dell'articolo che essa va a modificare (l'art. 23 della legge reg. Lombardia n. 6 del 2015 è, infatti, rubricato «Strumenti di autotutela»).

Con la locuzione «dissuasori di stordimento a contatto», invero, il legislatore regionale avrebbe inteso riferirsi alla cosiddetta “stungun”, ossia ad un dispositivo che, a differenza del “taser” (classificato come arma), è caratterizzato dalla mancanza di una forza propulsiva ed esplosiva di dardi che colpiscano a distanza. Viene richiamata, a sostegno della sostenuta differenza tra stungun e taser, la sentenza della Corte di cassazione, sezione prima penale, 6 febbraio 2019, n. 5830.

Come emergerebbe dalla relazione illustrativa dell'emendamento di iniziativa consiliare (depositato in giudizio), i dissuasori di stordimento a contatto «sono dunque strumenti nominalmente e sostanzialmente (anche nelle modalità d'uso) diversi dai taser e il loro uso sarà consentito solo qualora siano utilizzati dispositivi idonei a non recare un danno o offesa alla persona», senza che ciò possa, in alcun modo, avallare l'uso di dispositivi assimilabili alle armi. La Regione fa peraltro notare che la stessa legge regionale oggetto di impugnativa prevede, per gli agenti di polizia locale, lo svolgimento di apposita formazione obbligatoria «propedeutica alla concessione in uso di tutti gli strumenti introdotti con la disposizione in esame, compresi i dissuasori di stordimento a contatto».

Pur rimarcando che la norma impugnata si inserisce in un composito quadro normativo, che favorisce scelte rimesse all'autonomia comunale (è richiamato l'art. 19 del d.l. n. 113 del 2018) e che, al contempo, richiede un previo accordo generale sancito in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), la resistente osserva che, in ogni caso, quello stesso quadro normativo si riferirebbe solo alle «armi» e non anche a strumenti di natura diversa.

2.2.- In ordine, poi, alla seconda questione, concernente l'impugnazione dell'art. 13 della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, la Regione resistente richiama l'evoluzione normativa che ha introdotto, nel tempo, molteplici modifiche all'originario testo dell'art. 22, comma 7, della legge regionale n. 26 del 1993. Viene ricordato che, prima ancora della disposizione impugnata, la precedente formulazione della norma - quale introdotta dall'art. 15, comma 1, lettera j), della legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2018, n. 17 (Legge di revisione normativa e di semplificazione 2018) - disponeva che le annotazioni dei capi di selvaggina dovessero essere compiute «dopo gli abbattimenti e l'avvenuto recupero». La sentenza n. 291 del 2019 di questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale inciso, non accogliendo le difese regionali in quella sede spiegate, le quali avevano propugnato un'interpretazione della norma nel senso che essa «si limitava a prevedere che l'annotazione dovesse essere apposta sul libretto dopo l'abbattimento per i capi effettivamente abbattuti ovvero dopo il recupero nei casi dubbi, ossia nei casi in cui il cacciatore avesse rinvenuto un capo che non era sicuro di avere abbattuto al momento dello sparo o che fosse stato abbattuto da altri»). Nella menzionata decisione - fa notare la resistente - questa Corte ha ritenuto non fondata l'opzione interpretativa suggerita dalla Regione, perché essa trovava «ostacolo nel dato letterale della norma, che utilizza la congiunzione “e” e non la disgiunzione “o”, per precisare che l'annotazione va effettuata dopo l'abbattimento e l'avvenuto recupero».

Proprio al fine di recepire le indicazioni di questa Corte, il legislatore regionale del 2021 - a fronte «dell'impossibile reviviscenza della disposizione precedente», e quindi della necessità di colmare una lacuna che era stata determinata proprio dalla declaratoria di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 291 del 2019 - ha introdotto un testo che utilizza la disgiunzione «o», in modo da consentire al cacciatore «di procedere ad una più corretta annotazione, anche rispetto a quei capi che lo stesso, per le più diverse ragioni, ritenga di non aver abbattuto»; ciò, «fermo restando comunque il rispetto del requisito dell'immediatezza, nei limitati casi in cui non vi sia certezza relativa all'effettivo abbattimento o al cacciatore che ha abbattuto il capo di selvaggina».

In definitiva, la norma impugnata realizzerebbe «un innalzamento del livello di tutela imposto dalla l. 157/1992, in quanto estende l'obbligo di annotazione anche ai casi - non previsti dalla legge statale - in cui non vi è certezza circa il soggetto o il “tempo” dell'abbattimento».



2.3.- In ordine alla terza questione, concernente l'impugnazione dell'art. 17, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, la difesa regionale osserva che la norma statale invocata come parametro interposto - ossia, l'art. 5, comma 7, della legge n. 157 del 1992 - stabilisce, bensì, il requisito dell'inamovibilità dell'anello, «ma nulla prescrive sul materiale». Le considerazioni svolte dal ricorrente avrebbero un «mero contenuto tecnico e non giuridico», e rimarrebbero del tutto generiche e apodittiche, anche laddove è invocata la sentenza di questa Corte n. 441 del 2006 (la quale, si sostiene, «non riguarda specificamente la fattispecie in giudizio»).

Non potrebbero, del resto, considerarsi alla stregua di prove né «l'opinione delle associazioni ornitologiche» né i regolamenti della Confederazione ornitologica mondiale (che, peraltro, sarebbero richiamati in modo del tutto generico dal ricorso e, comunque, «non ascrivibili al novero delle fonti normative idonee a vincolare il legislatore regionale»).

In definitiva, posto che la fonte statale «non pone alcun limite alla tipologia di materiali utilizzabili», ma si limita ad imporre la caratteristica della inamovibilità, sarebbe di conseguenza rimessa alle valutazioni regionali la disciplina sia della loro numerazione sia della «procedura in materia». In tal senso, dunque, la disposizione impugnata, assicurando la caratteristica della inamovibilità, non violerebbe alcun limite imposto dal legislatore statale.

2.4.- In ordine, poi, al motivo con cui è stata impugnata la lettera *b*) dell'art. 17 della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, concernente la soppressione della banca dati regionale dei richiami vivi, la difesa regionale osserva che la legge n. 157 del 1992 «non prevede in alcun modo la necessità che le Regioni si debbano dotare di uno strumento quale la banca dati in questione».

Rientrebbe, pertanto, nella competenza regionale la disciplina dei controlli sull'utilizzo dei richiami vivi.

La resistente richiama la deliberazione della Giunta della Regione Lombardia 2 agosto 2013, n. 10/564 (Determinazioni in merito alla Banca dati regionale dei richiami vivi di cattura e di allevamento, appartenenti alle specie di cui all'art. 4 della legge n. 157/1992, detenuti dai cacciatori per la caccia da appostamento e in merito alle modalità di identificazione dei richiami vivi di cattura previste all'art. 5 della legge n. 157/1992), adottata un anno prima dell'entrata in vigore delle disposizioni oggi abrogate dalla norma impugnata, la quale non avrebbe «dato in pratica riscontri positivi». La resistente, inoltre, aggiunge che «dal 2014 non si catturano più richiami vivi».

2.5.- Infine, quanto all'impugnazione dell'art. 25 della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, la resistente osserva che dalla lettura integrale del comma 6-*bis* dell'art. 48 della legge regionale n. 26 del 1993, come modificato dalla novella del 2021, emergerebbe che la norma si riferisca all'attività di vigilanza e di controllo avente ad oggetto gli «anellini inamovibili».

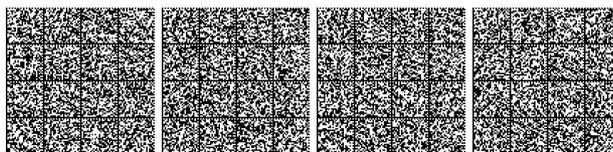
Ne deriverebbe che la verifica circa la «presenza», sull'animale, dell'anellino non dovrebbe essere intesa «come mera attività di osservazione finalizzata ad accertare che il tarso del richiamo vivo sia munito di un generico anello», ma che, al contrario, essa ricomprenderebbe «tutte le attività, anche manuali, necessarie ad accertare non solo che l'anellino sia “presente”, ma che sia anche effettivamente “inamovibile”».

In definitiva, l'operatore sarebbe chiamato a verificare, oltre alla presenza, anche l'inamovibilità dell'anellino, «potendo a tal fine svolgere tutte le attività necessarie, compresa la manipolazione del volatile». In tal modo, la disposizione impugnata si manterrebbe in linea con la disciplina in materia di vigilanza e controllo dettata dalla legge n. 157 del 1992, non potendosi neanche revocare in dubbio l'applicabilità delle fattispecie sanzionatorie.

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge della Regione Lombardia 25 maggio 2021, n. 8 (Prima legge di revisione normativa ordinamentale 2021), in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettere *d*) e *s*), della Costituzione.

2. - La prima questione ha ad oggetto l'art. 5 della richiamata legge regionale, che amplia il catalogo degli strumenti in dotazione ai corpi e ai servizi di polizia locale, includendovi, in particolare, i «dissuasori di stordimento a contatto», mediante la modifica dell'art. 23, comma 4, della legge della Regione Lombardia 1° aprile 2015, n. 6 (Disciplina regionale dei servizi di polizia locale e promozione di politiche integrate di sicurezza urbana). Il testo di risulta recita come di seguito: «[i] corpi e i servizi di polizia locale possono altresì dotarsi di manette, giubbotti antitaglio, giubbotti antiproiettile, cuscini per il trattamento sanitario obbligatorio (TSO), caschi di protezione, guanti tattici imbottiti antitaglio, dissuasori di stordimento a contatto, pistole al peperoncino, termoscanter portatili, mefisti, mascherine, previa adeguata formazione, e altri dispositivi utili alla tutela dell'integrità fisica degli operatori»; le parole aggiunte dalla disposizione impugnata sono quelle che vanno da «, guanti tattici» ad «adeguata formazione».



La descritta modifica, a giudizio del ricorrente, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di armi.

2.1.- Preliminarmente, pur a fronte dell'impugnazione dell'intero art. 5 della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, deve restringersi l'odierno *thema decidendum* in coerenza con la lesione effettivamente lamentata nel ricorso. La denunciata violazione del riparto costituzionale delle competenze legislative è invero riferita, dal ricorrente, unicamente all'introduzione, nel testo dell'art. 23, comma 4, della legge reg. Lombardia n. 6 del 2015, della previsione che concerne i «dissuasori di stordimento a contatto», i quali si assumono rientrare nella categoria delle «armi comuni ad impulso elettrico».

Come correttamente rilevato dalla difesa della Regione Lombardia, pertanto, l'odierna disamina deve essere limitata unicamente a tale previsione.

2.2.- Ancora in via preliminare, deve darsi conto di una modifica normativa che è sopravvenuta alla proposizione del ricorso. L'art. 21, comma 4, della legge della Regione Lombardia 16 dicembre 2021, n. 23 (Seconda legge di revisione normativa ordinamentale 2021), ha aggiunto, nel comma 4 dell'art. 23 della legge regionale n. 6 del 2015, le ulteriori, seguenti parole: «non qualificabili come armi ai sensi della normativa statale,», collocate dopo le parole «pistole al peperoncino».

La novità così introdotta, tuttavia, non determina alcun rilevante effetto sul sindacato domandato a questa Corte, né tantomeno essa può considerarsi soddisfacente, avuto riguardo all'odierno *thema decidendum*. L'inciso «non qualificabili come armi ai sensi della normativa statale,», per come è sintatticamente collocato nel testo di risulta della disposizione oggetto di odierno esame, si riferisce infatti, unicamente, alle «pistole al peperoncino», menzionate immediatamente prima, e non anche ai dissuasori di stordimento a contatto. Ne offrono conferma i lavori preparatori della legge regionale n. 23 del 2021, e in particolare la relazione al progetto di legge n. 195, di iniziativa del Presidente della Giunta regionale, in cui si legge che la modifica così introdotta mira a precisare «che le pistole al peperoncino sono quelle non qualificabili come armi ai sensi della normativa statale». Di conseguenza, nulla è stato innovato quanto alla specifica previsione dei dissuasori di stordimento a contatto, oggetto della presente disamina, e alla denunciata lesione in ordine al riparto costituzionale delle competenze legislative.

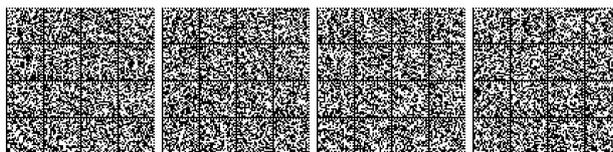
2.3.- Nel merito, al fine di intendere correttamente la disposizione impugnata, è necessario un breve inquadramento del panorama normativo in cui essa si inserisce.

Va anzitutto sottolineato, in punto di fatto, che l'espressione «a contatto», utilizzata dal legislatore regionale per precisare le modalità di funzionamento dei «dissuasori di stordimento», rende evidente che la disposizione medesima riguarda quei dispositivi dotati di carica elettrica che, nel linguaggio comune, sono conosciuti come «stungun». La circostanza è confermata dalla lettura dei lavori preparatori della legge regionale n. 8 del 2021, e, in particolare, della relazione di accompagnamento al progetto di legge, nella quale si afferma che per «dissuasori di stordimento a contatto» si intendono, per l'appunto, gli apparecchi «comunemente chiamati «stungun»». Si tratta di quei dispositivi, sicuramente in grado di offendere l'incolumità delle persone, che funzionano mediante il rilascio di una scarica elettrica di stordimento nel momento in cui vengono a toccare fisicamente il corpo dell'offeso.

L'espressione così utilizzata non è esattamente corrispondente a quelle di recente adottate dal legislatore statale allorché, in più occasioni, e a diversi fini, esso ha inteso riferirsi a strumenti dotati di carica elettrica atti a determinare un effetto di stordimento nei confronti della persona contro cui sono diretti.

In ordine di tempo, viene anzitutto in considerazione l'art. 5, comma 1, lettera b), numero 1), del decreto legislativo 26 ottobre 2010, n. 204 (Attuazione della direttiva 2008/51/CE, che modifica la direttiva 91/477/CEE relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi), che ha aggiornato la fattispecie di divieto di porto d'armi di cui all'art. 4, primo comma, della legge 18 aprile 1975, n. 110 (Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi), inserendovi l'esplicito riferimento agli «storditori elettrici e altri apparecchi analoghi in grado di erogare una elettrocuzione».

Successivamente, l'art. 8, comma 1-bis, del decreto-legge 22 agosto 2014, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia di contrasto a fenomeni di illegalità e violenza in occasione di manifestazioni sportive, di riconoscimento della protezione internazionale, nonché per assicurare la funzionalità del Ministero dell'interno), nel testo originariamente inserito dalla legge di conversione 17 ottobre 2014, n. 146, nel dettare misure per l'ammodernamento di mezzi, attrezzature e strutture della Polizia di Stato, ha previsto l'avvio, «con le necessarie cautele per la salute e l'incolumità pubblica e secondo principi di precauzione e previa intesa con il Ministro della salute», della sperimentazione «della pistola elettrica Taser». Veniva, qui, utilizzata la denominazione comune («taser») che - come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità - si riferisce ad un particolare dispositivo ad impulsi elettrici, funzionante (non direttamente a contatto con l'offeso, *ma*) mediante il lancio di «piccoli dardi che a contatto con l'offeso scaricano energia elettrica», con conseguente idoneità «a recare danno alla persona» (da ultimo, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 5 febbraio 2021, n. 4627; in precedenza, Corte



di cassazione, sezione seconda penale, sentenza 21 novembre 2016, n. 49325). Anche il Consiglio di Stato, in sede consultiva, ha precisato che il termine “taser”, utilizzato dall’originaria formulazione dell’art. 8, comma 1-*bis*, del d.l. n. 119 del 2014, come inserita dalla legge di conversione, si riferisce alla pistola, dotata di impulsi elettrici, che opera «con proiezione a corto raggio di due dardi che rimangono collegati all’arma per mezzo di fili conduttori» (Consiglio di Stato, sezione per gli atti normativi, parere 18 giugno 2020, n. 1198).

L’espressione «pistola elettrica Taser» è stata poi sostituita, dal legislatore statale, con le parole «arma comune ad impulsi elettrici». La novellazione si deve all’art. 19, comma 5, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell’interno e l’organizzazione e il funzionamento dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, in legge 1° dicembre 2018, n. 132. Si tratta della medesima fonte che ha avviato, anche presso i corpi e i servizi di polizia locale, la «Sperimentazione di armi ad impulsi elettrici» (come si legge nella rubrica dell’art. 19 stesso), prevedendo la possibilità, presso i soli Comuni di maggiori dimensioni, di «dotare di armi comuni ad impulso elettrico, quale dotazione di reparto, in via sperimentale, per il periodo di sei mesi, due unità di personale, munito della qualifica di agente di pubblica sicurezza, individuato fra gli appartenenti ai dipendenti Corpi e Servizi di polizia locale» (comma 1). Siffatta dotazione, peraltro, è assistita da particolari cautele, richiedendosi la previa adozione di un regolamento comunale, «emanato in conformità alle linee generali adottate in materia di formazione del personale e di tutela della salute, con accordo sancito in sede di Conferenza unificata» (comma 1 dell’art. 19). Tale regolamento ha il compito di definire, «nel rispetto dei principi di precauzione e di salvaguardia dell’incolumità pubblica», le modalità della sperimentazione, che dovrà comunque svolgersi previo «periodo di adeguato addestramento del personale interessato» e «d’intesa con le aziende sanitarie locali competenti per territorio» (comma 2 dell’art. 19).

La normativa statale, dunque, non utilizza il termine «dissuasori», tantomeno «a contatto», ma impiega l’espressione omnicomprensiva di «armi comuni ad impulsi elettrici» (laddove prevede la sperimentazione, sia presso la Polizia di Stato, sia presso i corpi di polizia locale), ovvero di «storditori elettrici», affiancati però dalla locuzione, più generale, di «altri apparecchi analoghi in grado di erogare una elettrocuzione» (laddove è stata aggiornata la fattispecie di divieto di porto d’armi).

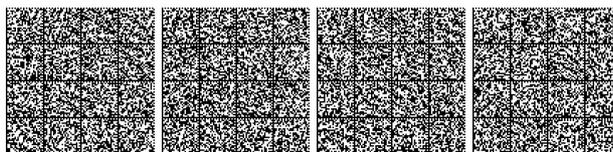
Appare evidente che simili espressioni mirano a ricomprendere nella nozione di arma comune tutti i dispositivi ad impulso elettrico che siano in grado di determinare un effetto di stordimento nella persona contro la quale sono diretti, che funzionino o meno a contatto con la medesima. Particolarmente significativa, nel quadro evolutivo appena tracciato, è la sostituzione - nell’ambito della disciplina sulla sperimentazione di tali dispositivi presso la Polizia di Stato, di cui all’art. 19, comma 5, del d.l. n. 113 del 2018, come convertito - del previgente riferimento alla «pistola elettrica Taser» con l’attuale locuzione, certamente più estesa, di «arma comune ad impulsi elettrici» (tale, dunque, da abbracciare, oltre al “taser”, anche il diverso dispositivo conosciuto come “stungun”).

2.4.- Nel dettare le norme appena menzionate, il legislatore statale si è mosso nell’ambito della propria competenza legislativa esclusiva nella materia «armi», di cui all’art. 117, secondo comma, lettera *d*), Cost.

Tale ambito, peraltro, è strettamente connesso con quello dell’ordine pubblico e della sicurezza, pure appartenente alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. Il legislatore nazionale, dunque, per un verso è titolare della competenza esclusiva a stabilire cosa debba intendersi per «armi», quali dispositivi possano essere ricompresi nella relativa disciplina e quali siano i limiti entro i quali se ne possa ammettere l’uso; e, per altro verso, è altresì esclusivo titolare della potestà di disciplinare i casi e i modi dell’uso delle armi da parte delle forze di polizia, anche locale (sentenza n. 167 del 2010), delineandosi un’oggettiva attinenza con la funzione, parimenti rimessa allo Stato, diretta a prevenire e a reprimere reati, in vista della tutela di «interessi fondamentali, quali l’integrità fisica e psichica delle persone, o la sicurezza dei beni» (così, da ultimo, sentenza n. 116 del 2019; nello stesso senso, *ex plurimis*, anche sentenze n. 285 del 2019, n. 208 e n. 148 del 2018).

2.5.- Alla luce di quanto precede, la questione è fondata.

Il legislatore statale, nelle richiamate occasioni in cui li ha considerati, ha mostrato di intendere tutti i dispositivi in grado di erogare una elettrocuzione come strumenti atti ad offendere le persone, espressamente qualificandoli come «armi» ovvero, comunque, affiancandoli alle armi tradizionali. Ciò è accaduto, come già visto,



sia in sede di sperimentazione degli stessi (presso i corpi e i servizi di polizia locale ovvero presso la Polizia di Stato, con le norme dettate, rispettivamente, dal d.l. n. 113 del 2018 e dal d.l. n. 119 del 2014), sia in sede di riformulazione della fattispecie di divieto di porto d'armi (oggi "aggiornata" con l'esplicita menzione degli «storditori» e, soprattutto, degli «altri apparecchi analoghi in grado di erogare una elettrocuzione»: così il nuovo testo dell'art. 4, primo comma, della legge n. 110 del 1975). In particolare, avendo sostituito la precedente espressione «pistola elettrica Taser» con le parole «arma comune ad impulsi elettrici» (così il già richiamato testo dell'art. 8, comma 1-*bis*, del d.l. n. 119 del 2014, come convertito), il legislatore nazionale ha fatto chiaramente intendere di considerare in modo unitario i dispositivi in questione, valorizzandone l'idoneità ad arrecare offesa alle persone, senza distinguerli in ragione delle modalità di funzionamento.

Al tempo stesso, pur avendo qualificato questi dispositivi come «armi», il legislatore statale non ha ancora ritenuto di includerli, in modo definitivo, nella dotazione di armamento delle forze di polizia, salvo solo prevedere appositi percorsi di sperimentazione. Per quanto concerne il servizio di polizia municipale, in particolare, la vigente legge quadro statale ha stabilito che gli addetti a tale servizio, in possesso della qualità di agente di pubblica sicurezza, possono portare le armi senza licenza (previa deliberazione in tal senso del Consiglio comunale) e ha rimesso a un regolamento approvato dal Ministro dell'interno, sentita l'Associazione nazionale dei Comuni d'Italia, il compito di stabilire la tipologia e il numero delle armi in dotazione (art. 5, comma 5, della legge 7 marzo 1986, n. 65, recante «Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale»). Tale regolamento, adottato con decreto del Ministro dell'interno 4 marzo 1987, n. 145 (Norme concernenti l'armamento degli appartenenti alla polizia municipale ai quali è conferita la qualità di agente di pubblica sicurezza), ha quindi stabilito, oltre al numero, anche la tipologia delle armi in dotazione, precisando che esse sono unicamente «la pistola semi-automatica o la pistola a rotazione i cui modelli devono essere scelti fra quelli iscritti nel catalogo nazionale delle armi comuni da sparo di cui all'art. 7 della legge 18 aprile 1975, n. 110, e successive modificazioni» (art. 4, comma 1) e rimandando, quanto alla scelta del tipo e del calibro delle armi così individuate, ai singoli regolamenti comunali.

Da quanto precede emerge che il legislatore statale, nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di armi, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *d*), Cost., ha finora escluso - salva la sperimentazione, con le cautele di volta in volta indicate - che gli agenti di polizia (sia locale, sia di Stato) possano portare, tra le armi di servizio, anche i dispositivi ad impulso elettrico, pur avendo dimostrato di considerare questi ultimi, a tutti gli effetti, come «armi comuni».

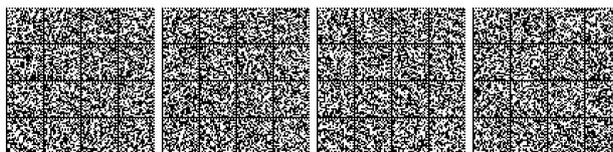
La Regione Lombardia, stabilendo che le forze di polizia locale possono dotarsi di tali dispositivi (sia pure limitatamente a quelli funzionanti «a contatto»), per un verso ha superato gli attuali limiti e condizioni che il legislatore statale ha individuato per la sperimentazione degli stessi (avendo previsto solo genericamente lo svolgimento di una «previa formazione»); per altro verso, e più in radice, ha ampliato il novero delle «armi» in dotazione ai corpi di polizia municipale al di là delle previsioni di cui all'art. 5, comma 5, della legge n. 65 del 1986. Così facendo, essa ha violato la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di armi, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *d*), Cost.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, limitatamente alle parole «dissuasori di stordimento a contatto».

3.- La seconda questione, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, attiene alla dedotta illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., «anche in relazione» all'art. 12, comma 12-*bis*, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

La disposizione impugnata modifica l'art. 22 della legge della Regione Lombardia 16 agosto 1993, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria), aggiungendo le parole «dopo gli abbattimenti o l'avvenuto recupero» alla fine del comma 7. Quest'ultimo, così come integrato dalla novella, dispone adesso come segue: «I capi di selvaggina migratoria vanno annotati sul tesserino venatorio, in modo indelebile, sul posto di caccia dopo gli abbattimenti o l'avvenuto recupero».

Il ricorrente lamenta la violazione di «prescrizioni statali costituenti soglie minime di protezione ambientale», non derogabili nemmeno nell'esercizio della potestà legislativa regionale in materia di caccia, avuto riguardo alla previsione di cui all'invocato art. 12, comma 12-*bis*, della legge n. 157 del 1992, che così dispone: «La fauna sel-



vatica stanziale e migratoria abbattuta deve essere annotata sul tesserino venatorio di cui al comma 12 subito dopo l'abbattimento». La norma impugnata subordinerebbe le annotazioni sul tesserino venatorio al preventivo recupero dell'animale, contravvenendo alla *ratio* della richiamata disposizione statale, che impone l'immediata annotazione, con conseguente abbassamento della soglia di protezione ambientale imposta dalla fonte nazionale.

3.1.- La questione non è fondata, nei sensi di seguito precisati.

Come questa Corte ha affermato, nella sentenza n. 291 del 2019, in riferimento alla precedente formulazione della disposizione regionale oggetto di censura, la norma di cui al comma 12-*bis* dell'art. 12 della legge n. 157 del 1992 (introdotta dall'art. 31, comma 1, della legge 7 luglio 2016, n. 122, recante «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2015-2016») è volta a «garantire una raccolta più puntuale delle informazioni, derivante dalla contestualità dell'annotazione, in funzione dell'efficace programmazione del prelievo faunistico». Essa va dunque inclusa tra le «prescrizioni statali costituenti soglie minime di protezione ambientale (sentenza n. 249 del 2019), non derogabili neppure nell'esercizio della competenza regionale in materia di caccia, salva la possibilità di prescrivere livelli di tutela ambientale più elevati di quelli previsti dallo Stato (sentenze n. 174 e n. 74 del 2017, n. 278 del 2012, n. 104 del 2008 e n. 378 del 2007)» (punto 4 del Considerato in diritto; più di recente, nello stesso senso, anche sentenza n. 40 del 2020).

Con la citata sentenza è stata, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lettera *j*), della legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2018, n. 17 (Legge di revisione normativa e di semplificazione 2018), nella parte in cui aveva sostituito, nel testo dell'art. 22, comma 7, della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993, le parole «dopo gli abbattimenti accertati» con le parole «dopo gli abbattimenti e l'avvenuto recupero». Quest'ultima formulazione, invero, nell'utilizzare la congiunzione «e», rendeva chiara l'intenzione del legislatore regionale di posticipare l'annotazione all'effettivo recupero dell'animale. La sentenza, peraltro, nello smentire la tesi interpretativa della Regione, volta a ricavare da tale formulazione un significato conforme all'esigenza di immediata annotazione imposta dall'art. 12, comma 12-*bis*, della legge n. 157 del 1992, ha avuto cura di affermare quanto segue: «La criticità non è superabile accedendo alla tesi della difesa regionale, che ritiene di aver esteso l'adempimento ai casi di recupero di abbattimenti effettuati da terzi, poiché l'interpretazione offerta trova ostacolo nel dato letterale della norma, che utilizza la congiunzione “e” e non la disgiunzione “o”, per precisare che l'annotazione va effettuata dopo l'abbattimento e l'avvenuto recupero».

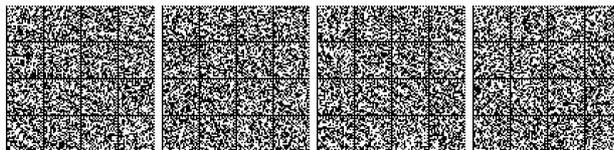
L'espressione che si legge nella disposizione all'esame odierno di questa Corte è stata, dunque, adottata proprio in ossequio ai rilievi formulati con la sentenza n. 291 del 2019, e va correttamente intesa nel senso che l'annotazione deve essere sempre effettuata subito dopo l'abbattimento, salvi i casi in cui la contezza dell'abbattimento stesso, anche ad opera di terzi, avvenga solo al momento del recupero.

Così interpretata, la disposizione impugnata non riduce lo standard di tutela della fauna selvatica introdotto dalla legge statale (sentenza n. 249 del 2019), e non si pone, dunque, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, poi, l'art. 17, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021.

La disposizione impugnata aggiunge le parole «in materiale metallico, plastico o altro materiale idoneo» nel testo del comma 1 dell'art. 26 della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993, in modo tale che il testo di risulta è il seguente: «[a]cquisito il parere dell'istituto nazionale per la fauna selvatica, con regolamento adottato secondo le competenze stabilite dallo Statuto sono disciplinate, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'allevamento, la vendita e la detenzione di uccelli allevati appartenenti alle specie cacciabili muniti di anellini inamovibili in materiale metallico, plastico o altro materiale idoneo rilasciati dalla Regione o dalla provincia di Sondrio per il relativo territorio anche avvalendosi di associazioni, enti ed istituti ornitologici legalmente riconosciuti a livello regionale, nazionale e internazionale, nonché il loro uso in funzione di richiami per la caccia da appostamento».

Viene denunciata la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., per contrasto con gli standard minimi e uniformi di tutela della fauna quali stabiliti dall'art. 5, comma 7, della legge n. 157 del 1992, che dispone quanto segue: «È vietato l'uso di richiami che non siano identificabili mediante anello inamovibile, numerato secondo le norme regionali che disciplinano anche la procedura in materia».



In particolare, secondo il ricorrente, la Regione non potrebbe riservare a sé la possibilità di determinare una «non meglio identificata idoneità dei materiali», senza al contempo precisare i contorni della procedura a ciò diretta e senza indicarne i parametri e i criteri di riferimento. Non sarebbero, in tal modo, offerte garanzie circa la caratteristica della «inamovibilità» dell'anellino e, di conseguenza, circa la «verifica della liceità della nascita del soggetto in ambiente controllato». La previsione del materiale plastico, oltretutto, non offrirebbe le garanzie - tipiche del metallo - di non deformabilità nel tempo e di non modificabilità della stampigliatura (che reca i dati dell'allevatore, dell'anno di nascita, del soggetto e del numero progressivo).

4.1.- In chiave di inammissibilità, la Regione resistente ha eccepito la «genericità del motivo» e la «apoditticità delle considerazioni erariali», in quanto «limitate ai profili tecnici» ed aventi «contenuto meramente speculativo», non risultando «avvalorate dalla produzione di prove».

L'eccezione, così formulata, non è fondata.

Le richiamate affermazioni del ricorso - e, in particolare, quelle che, per argomentare la maggiore idoneità degli anelli in metallo rispetto a quelli in plastica, fanno leva sui «regolamenti internazionali» e sulle prescrizioni che risulterebbero adottate «dalla Confederazione Ornitologica Mondiale per mostre e fiere ornitologiche» - non sono decisive ai fini di ricostruire, nei suoi tratti essenziali, la censura proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri. Si tratta, al più, di semplici osservazioni di sostegno rispetto alla sostanza della censura, che è chiaramente diretta a contestare la non idoneità del materiale plastico ad assicurare la caratteristica dell'inamovibilità dell'anellino, in quanto, come si accenna nel ricorso, la plastica può allargarsi e modificarsi facilmente ed è soggetta a deformarsi nel tempo.

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

Questa Corte ha avuto occasione di chiarire che l'art. 5, comma 7, della legge n. 157 del 1992 «fissa standard minimi e uniformi di tutela della fauna la cui determinazione appartiene in via esclusiva alla competenza del legislatore statale ex art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione» (sentenza n. 441 del 2006). La richiamata disposizione della legge n. 157 del 2002 non prescrive il tipo di materiale con cui deve essere confezionato l'anellino, limitandosi a indicare due requisiti dello stesso, e cioè l'inamovibilità e la numerazione. Essa rimette, quindi, alle norme regionali la procedura da adottare per assicurare il rispetto di tali requisiti.

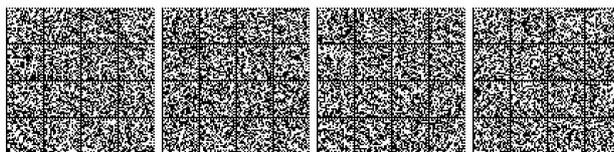
In siffatto contesto, la norma impugnata ha previsto, indifferentemente, la possibilità dell'uso della plastica o del metallo, con la significativa precisazione, tuttavia, della necessaria idoneità del materiale da utilizzare per confezionare l'anellino. Anche gli anellini in plastica, dunque, dovranno comunque assicurare le medesime caratteristiche sostanziali (inamovibilità e stampigliatura della numerazione) che sono imposte dalla norma statale, con ciò risultando già garantiti gli standard di tutela ambientale che sono stabiliti - in modo vincolante per le Regioni - dal richiamato art. 5, comma 7, della legge n. 157 del 1992.

Le paventate situazioni di non conformità dell'anellino in plastica rispetto ai dettami della fonte statale di riferimento potrebbero pertanto derivare non dalla formulazione della norma regionale, che impone il requisito della idoneità, ma, eventualmente, dalle modalità con le quali essa dovesse ricevere concreta applicazione.

5.- È poi impugnato l'art. 17, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, che ha disposto l'abrogazione dei commi 5-bis e 5-quater dell'art. 26 della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993.

L'effetto di tale abrogazione è la definitiva soppressione, nella Regione Lombardia, della banca dati regionale dei richiami vivi, che era stata istituita dall'art. 14 della legge della Regione Lombardia 3 aprile 2014, n. 14, recante «Modifiche alla legge regionale 21 novembre 2011, n. 17 (Partecipazione della Regione Lombardia alla formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea). Legge comunitaria regionale 2014 (Legge europea regionale 2014) - Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Lombardia derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea: attuazione della Direttiva 2005/36/CE, della Direttiva 2006/123/CE, della Direttiva 2011/92/UE, della Direttiva 2009/147/CE, della Direttiva 2011/36/UE e della Direttiva 2011/93/UE».

A giudizio del ricorrente, la soppressione della banca dati contrasterebbe con l'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., in quanto, disponendola, il legislatore lombardo sarebbe venuto meno ad un «formale impegno», a «suo tempo» assunto dalla Regione, connesso all'archiviazione, da parte della Commissione europea, della procedura EU Pilot 1611/10/ENVI, avviata nel 2010 nei confronti dell'Italia per non corretta applicazione della direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la con-



servazione degli uccelli selvatici. L'introduzione della banca dati, avvenuta nel 2014, avrebbe avuto lo scopo «di garantire le condizioni previste dall'articolo 9, comma 1, lettera c) della Direttiva» 2009/47/CE, ossia di consentire la cattura in modo selettivo di piccole quantità di richiami vivi, secondo condizioni rigidamente controllate.

5.1.- Preliminarmente, deve darsi conto della circostanza che il ricorso ha indicato, tra i parametri di legittimità costituzionale della presente questione, anche l'art. 117, primo comma, Cost. Tale parametro non è, tuttavia, esplicitamente richiamato dalla delibera della Presidenza del Consiglio dei ministri di autorizzazione al ricorso, in data 22 luglio 2021, la quale si riferisce solo all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Non può, tuttavia, ritenersi che da tale discordanza possa discendere l'inammissibilità della questione argomentata sull'art. 117, primo comma, Cost. L'argomento sostanziale che è stato sostenuto nella richiamata deliberazione consiliare consiste nella violazione di parametri desunti dal diritto UE e, in particolare, dalla direttiva 2009/147/CE, rispetto ai quali sarebbe apprezzabile - in tesi - il venir meno della Regione Lombardia ai "patti" precedentemente assunti in sede europea. Benché, dunque, l'art. 117, primo comma, Cost. non sia espressamente menzionato, non può revocarsi in dubbio la volontà dell'organo politico, titolare del potere di impugnativa, di sollevare, a mezzo dell'intermediazione tecnica dell'Avvocatura generale, la questione di legittimità costituzionale concernente la violazione delle norme UE prima richiamate.

Come questa Corte ha più volte affermato, a fronte di simile volontà, «spetta alla parte ricorrente "la più puntuale indicazione dei parametri del giudizio", giacché la discrezionalità della difesa tecnica ben può integrare una solo parziale individuazione dei motivi di censura» (così, da ultimo, sentenze n. 272 del 2020 e n. 128 del 2018). Con specifico riferimento al parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost., del resto, va rilevato che esso è stato in passato ritenuto inammissibile da questa Corte, in quanto non indicato nella delibera di autorizzazione al ricorso, solo nelle ipotesi in cui i parametri comunitari interposti non fossero identificabili alla luce delle ragioni espresse (in tal senso, *ex plurimis*, sentenze n. 83 del 2018 e n. 265 del 2016): circostanza che - come detto - non è ravvisabile nella presente fattispecie. Può conclusivamente ritenersi che la chiarezza e l'univocità delle ragioni espresse nella delibera di impugnazione consentono una sufficiente identificazione dei parametri costituzionali senza sconfinare nella mutatio libelli (sentenza n. 228 del 2017).

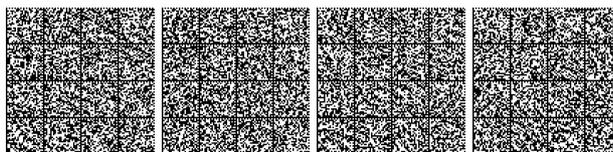
5.2.- Venendo al merito, la questione promossa in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. è fondata.

Come già accennato, la banca dati regionale dei richiami vivi, di cattura e di allevamento, era stata introdotta in Lombardia dall'art. 14 della legge regionale n. 14 del 2014, che aveva aggiunto i commi da 5-bis a 5-quater dell'art. 26 della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993.

In particolare, il comma 5-bis, nel riferire espressamente l'istituzione della banca dati «[a] fine di garantire le condizioni rigidamente controllate previste dall'articolo 9, comma 1, lettera c) della Direttiva 2009/147/CE», aveva previsto la registrazione delle seguenti informazioni: «a) i dati anagrafici relativi ai cacciatori che utilizzano, ai fini del prelievo venatorio, richiami vivi provenienti da cattura e da allevamento; b) i dati relativi alla specie e al codice identificativo riportato sul contrassegno inamovibile posto su ciascun esemplare di cattura, utilizzato da ciascuno dei soggetti di cui alla lettera a), ai fini del prelievo venatorio; b-bis le quantità di richiami di allevamento distinti per specie utilizzati ai fini del prelievo venatorio» (quest'ultima previsione era stata successivamente aggiunta dall'art. 3, comma 1, lettera g, della legge della Regione Lombardia 10 novembre 2015, n. 38, recante «Legge di semplificazione 2015 - Ambiti economico, sociale e territoriale»). L'uso dei richiami vivi, ai fini del prelievo venatorio, era conseguentemente ammesso solo se l'esemplare fosse stato registrato nella banca dati e dotato dell'apposito anellino inamovibile (così il comma 5-ter). Infine si prevedeva una sanzione amministrativa pecuniaria per l'ipotesi di mancato inserimento, in banca dati, delle informazioni richieste (comma 5-quater).

È quindi intervenuto l'art. 3, comma 1, lettera h), della legge reg. Lombardia n. 38 del 2015, che ha abrogato il comma 5-ter, rendendo così nuovamente possibile l'uso dei richiami vivi pur se non registrati nella banca dati.

Successivamente, l'art. 2, comma 1, lettera b), numero 60), della legge della Regione Lombardia 25 gennaio 2018, n. 5 (Razionalizzazione dell'ordinamento regionale. Abrogazione di disposizioni di legge), ha disposto l'abrogazione, tra gli altri, dell'art. 14 della legge reg. Lombardia n. 14 del 2014, e per tale effetto, anche delle disposizioni istitutive della banca dati, introdotte dal quest'ultimo articolo ma, al contempo, l'art. 4, comma 1, primo periodo, della stessa legge regionale n. 5 del 2018 (rubricato «Salvaguardia degli effetti»), ha stabilito la perdurante vigenza della normativa di risulta e, quindi, dei commi 5-bis e 5-quater dell'art. 26 della legge regionale n. 26 del 1993.



È in tale contesto normativo che si colloca l'abrogazione dei commi 5-bis e 5-quater, disposta dall'art. 17 della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021. In tal modo, il legislatore lombardo ha portato a compimento l'opera di soppressione della banca dati regionale, già iniziata, come chiarito, con l'abrogazione del comma 5-ter ad opera della legge regionale n. 38 del 2015.

Tale definitiva soppressione si pone in contrasto proprio con la normativa UE interposta, invocata dal ricorrente, con conseguente violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

È la stessa disciplina abrogata che aveva chiarito la propria *ratio*, consistente - come già visto - nell'obiettivo di «garantire le condizioni rigidamente controllate previste dall'articolo 9, comma 1, lettera c) della Direttiva 2009/147/CE» (così l'*incipit* dell'abrogato comma 5-bis dell'art. 26 della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993). Ne deriva che l'opposta operazione di soppressione della banca dati costituisce un tentativo di restaurare il regime previgente, improntato all'illegittima pretermissione del requisito imposto dalla normativa UE, consistente nella garanzia di un rigido controllo delle condizioni per la cattura dei richiami vivi.

Del resto, non può revocarsi in dubbio che l'istituzione della banca dati regionale potesse considerarsi uno strumento idoneo a realizzare tale controllo nei sensi auspicati dall'art. 9 della direttiva 2009/147/UE. Essa, infatti, per come era stata concepita, consentiva di far luce sulle dimensioni numeriche del fenomeno della cattura indiscriminata di esemplari da utilizzare appunto come richiami vivi, e così di adeguarsi, quantomeno nel territorio regionale della Lombardia, ai rilievi mossi dalla Commissione europea sin dall'apertura della ricordata procedura Pilot.

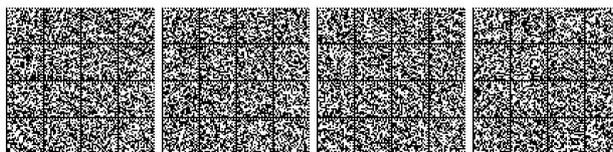
Nella lettera di messa in mora del 21 febbraio 2014 della Commissione europea, con la quale, a seguito degli esiti non soddisfacenti dell'indagine Pilot, veniva aperta la procedura di infrazione n. 2014/2006 nei confronti del nostro Paese (per violazione degli artt. 8 e 9 della direttiva 2009/147/CE), si rilevava che «non ci sono dati precisi sul numero di richiami vivi in possesso dei cacciatori, derivanti sia dalla cattura in natura sia da impianti di allevamento né sul reale “fabbisogno” di richiami da parte dei cacciatori». Pertanto la Commissione riteneva che i provvedimenti amministrativi e legislativi, fino a quel momento adottati dalle varie Regioni italiane coinvolte (tra cui la Lombardia), «non [fossero] basati su l'analisi puntuale necessaria per l'adozione della deroga». Proprio con riferimento alla Regione Lombardia, la Commissione rilevava che essa «si è attivata solo nel 2013 per la creazione di una banca dati, tramite l'adozione della Deliberazione Giunta regionale della Regione Lombardia del 6 settembre 2013 - n. X/620, lasciando ragionevolmente presumere che tali dati non siano ancora disponibili».

Appare dunque evidente che, a giudizio della Commissione, l'istituzione di una banca dati regionale dei richiami vivi potesse risultare utile a consentire - per il tramite dei dati da far in essa confluire - più penetranti controlli sul numero degli esemplari detenuti dai cacciatori, sulle dimensioni complessive del fenomeno e, quindi, anche sul rispetto delle rigide condizioni cui l'art. 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva n. 2009/147/CE subordina la cattura, in deroga, di esemplari.

In senso analogo, del resto, si è pronunciata la Corte di giustizia della Comunità europea, sezione seconda, sentenza 8 giugno 2006, in causa C-60/05, WWF Italia, evidenziando la necessità che i singoli Stati membri approntino gli strumenti atti a realizzare un «controllo efficace effettuato tempestivamente», così da garantire le condizioni menzionate dall'art. 9 della direttiva 2009/147/CE.

Nella prospettiva interna, peraltro, anche la giurisprudenza amministrativa - con particolare riferimento proprio alla situazione che si registrava nella Regione Lombardia - ha sottolineato l'importanza di un «censimento dei richiami vivi (da cattura o da allevamento) posseduti dai cacciatori», considerato come una possibile, prima soluzione alle conclamate violazioni dell'art. 9 della direttiva 2009/147/CE (Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, sezione seconda, sentenza 19 luglio 2012, n. 1391).

Il legislatore lombardo, eliminando, con la norma impugnata, la banca dati regionale dei richiami vivi, ha svuotato «il contenuto di tutela» che aveva in precedenza scelto di adottare nella materia *de qua* al fine di porre rimedio alle violazioni della normativa UE sui controlli cui vanno sottoposte le catture dei richiami vivi (per un'applicazione di tali rilievi ad una diversa fattispecie sentenza n. 141 del 2021, punto 7.1.2 del Considerato in diritto). La soppressione di quello strumento di tutela, non accompagnata, dalla sua sostituzione con altro idoneo, ha comportato la violazione della normativa europea che quella tutela imponeva (art. 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2009/147/CE) e, quindi, il *vulnus* all'art. 117, primo comma, Cost.



Deve pertanto dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, con conseguente reviviscenza - trattandosi di disposizione meramente abrogatrice (*ex plurimis*, sentenze n. 9 del 2022 e n. 255 del 2019) - dei commi *5-bis* e *5-quater* della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993.

Resta assorbito l'ulteriore parametro dedotto dal ricorrente.

6.- È impugnato, infine, l'art. 25 della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, che, alla lettera *a*) del comma 1, modifica alcune parole nel testo iniziale dell'art. 48, comma *6-bis*, della legge regionale n. 26 del 1993. Il testo di risulta è il seguente: «L'attività di vigilanza e controllo sugli anellini inamovibili da utilizzare per gli uccelli da richiamo di cui ai commi 1, *1-bis* e 3 dell'articolo 26 è svolta verificando unicamente la presenza dell'anellino sull'esemplare e deve essere effettuata nel massimo rispetto del benessere animale e senza pratiche invasive o manipolazioni che possano arrecare danni alla salute dei volatili» (dove la novella ha introdotto le parole iniziali, fino al termine «effettuata»).

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, sarebbe violato l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., a causa della modifica in peius del livello di tutela della fauna selvatica, quale stabilito dalle norme interposte di cui agli artt. 5, comma 7, 27 e 28 della legge n. 157 del 1992. Risulterebbe infatti limitata «la funzione dell'agente accertatore», la cui attività di controllo sarebbe così ridotta alla sola verifica circa la presenza dell'anellino sul tarso dell'esemplare, senza alcuna possibilità di maneggiarlo. Ciò impedirebbe di controllare che l'anellino rispetti il requisito della inamovibilità e che lo stesso sia dotato della numerazione, come prescritto dalle richiamate disposizioni statali.

In definitiva, secondo il ricorrente, risulterebbe pregiudicato «l'ambito della funzione di vigilanza e controllo in materia faunistico-venatoria, svolta dagli agenti di vigilanza sugli anellini inamovibili da utilizzare per gli uccelli da richiamo».

6.1.- La questione è fondata nei limiti di seguito precisati.

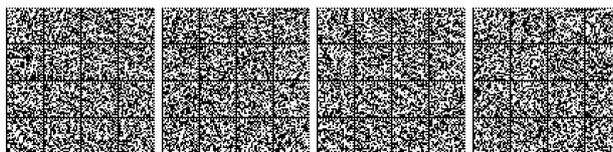
La legge n. 157 del 1992, pur non dettando specifiche regole sul controllo da effettuarsi sugli anellini dei volatili, pone la norma generale secondo cui i richiami vivi non provvisti di anello inamovibile e numerato non possono essere utilizzati per l'attività venatoria (art. 5, comma 7). In senso analogo si muove l'art. 21, comma 1, lettera *p*), della stessa legge n. 157 del 1992, che fa divieto a chiunque di usare richiami vivi, al di fuori dei casi previsti dall'art. 5.

La facoltà dell'organo accertatore di controllare, specificamente, la presenza dell'anellino sul richiamo vivo e la sussistenza delle due condizioni di inamovibilità e di numerazione discende, dunque, da quanto prevedono sia le norme che fissano i requisiti sostanziali dell'anellino (art. 5, comma 7, della legge n. 157 del 1992: inamovibilità e stampigliatura del numero), sia quelle che conferiscono e regolano i poteri di accertamento, funzionali alla vigilanza venatoria (combinato disposto degli artt. 27 e 28 della legge n. 157 del 1992). In particolare, l'art. 28, nell'indicare i poteri e i compiti degli addetti alla vigilanza venatoria, richiama esplicitamente il successivo art. 30, che, al comma 1, lettera *h*), pone tra le fattispecie sanzionate penalmente anche quella della caccia con mezzi vietati.

Si tratta, del resto, di previsioni che assicurano uno standard di tutela ambientale minima, in quanto preordinate alla salvaguardia delle specie animali (da ultimo, sentenza n. 69 del 2022, punto 6.2 del Considerato in diritto). Come tali, esse non sono derogabili dalle Regioni nemmeno nell'esercizio della propria competenza esclusiva nella materia della caccia, essendo volte ad assicurare, attraverso l'attività di vigilanza e di controllo, le prescrizioni sostanziali dettate dalla stessa legge e dirette al medesimo obiettivo di tutela.

La prescrizione, introdotta dalla norma regionale impugnata, che limita l'attività dell'organo accertatore alla sola verifica della presenza dell'anellino sull'esemplare si colloca ad un livello di tutela ambientale nettamente inferiore rispetto a quello che deriva dalle prescrizioni nazionali. Essa impedisce, infatti, all'organo accertatore di verificare che l'anellino sia inamovibile e abbia la stampigliatura del numero, con ciò ponendosi in contrasto con lo stesso art. 5, comma 7, della legge n. 157 del 1992.

Né può ritenersi - come suggerito dalla difesa della Regione Lombardia - che la disposizione impugnata vada intesa nel senso non già di limitare l'attività dell'organo accertatore alla mera osservazione dell'anellino, ma di imporre comunque il controllo di tutte le sue caratteristiche necessarie. Osta a simile interpretazione la dizione letterale dell'art. 48, comma *6-bis*, della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993, come emendato dalla disposizione impugnata, che richiede «unicamente» di verificare «la presenza» dell'anellino sull'esemplare.



Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, nella parte in cui limita il controllo sull'anellino alla sola presenza dello stesso. Il vulnus alla Costituzione non si estende alla parte della disposizione emendata (l'art. 48, comma 6-bis, della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993) che impone il controllo sull'anellino, trattandosi di una funzione, rimessa all'organo accertatore, che non può certo dirsi in contrasto con le invocate previsioni della legge-quadro statale. Di conseguenza, la declaratoria di illegittimità costituzionale va limitata alle sole parole «è svolta verificando unicamente la presenza dell'anellino sull'esemplare e», in modo da ottenersi il seguente testo di risulta dell'art. 48, comma 6-bis, della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993: «L'attività di vigilanza e controllo sugli anellini inamovibili da utilizzare per gli uccelli da richiamo di cui ai commi 1, 1-bis e 3 dell'articolo 26 deve essere effettuata nel massimo rispetto del benessere animale e senza pratiche invasive o manipolazioni che possano arrecare danni alla salute dei volatili».

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Lombardia 25 maggio 2021, n. 8 (Prima legge di revisione normativa ordinamentale 2021), limitatamente alle parole «dissuasori di stordimento a contatto»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, limitatamente alle parole «è svolta verificando unicamente la presenza dell'anellino sull'esemplare e»;

4) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 aprile 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

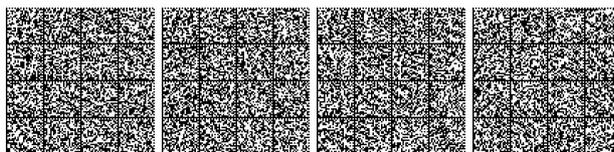
Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 24 maggio 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 30

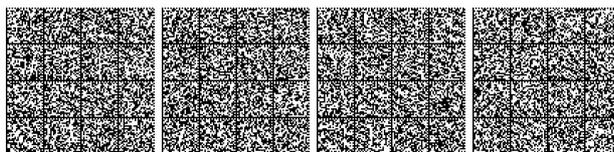
*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 maggio 2022*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Modifiche all'art. 4 della legge regionale n. 39 del 2021 - Comuni in cui lo strumento urbanistico non individua aree destinate all'insediamento di impianti produttivi o individua aree insufficienti - Conferenza di servizi per l'approvazione delle varianti - Previsione che per ampliamento delle attività produttive si intende l'aumento, di qualsivoglia percentuale, della dimensione dell'attività già esistente, in termini di superficie coperta o di volume.**

– Legge della Regione Puglia 4 marzo 2022, n. 3 (“Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 29 (Disciplina dell’enoturismo), modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio) e modifica alla legge regionale 30 novembre 2021, n. 39 (Modifiche alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), disposizioni in materia urbanistica, modifica alla legge regionale 27 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di governo e uso del territorio), modifica alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 11 - Disciplina delle strutture ricettive ex artt. 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217 delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro” e disposizioni varie) e disposizioni in materia di derivazione acque sotterranee”), art. 10.

Ricorso (ex art. 127, comma 1, Costituzione) per il Presidente del Consiglio dei ministri (C.F. 80188230587), rappresentato e difeso dall’Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587), presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12 (telefax n. 06.96.51.40.00; indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), ricorrente contro la Regione Puglia, c.f. 80017210727, in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica intimata per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell’art. 10 della legge Regione Puglia del 4 marzo 2022, n. 3, pubblicata nel BUR n. 27 del 7 marzo 2022, recante «Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 29 (Disciplina dell’enoturismo), modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio) e modifica alla legge regionale 30 novembre 2021, n. 39 (Modifiche alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), disposizioni in materia urbanistica, modifica alla legge regionale 27 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di governo e uso del territorio), modifica alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 25 ( Modifiche alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 11 - Disciplina delle strutture ricettive ex articoli 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217 delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro e disposizioni varie) e disposizioni in materia di derivazione acque sotterranee», giusta delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 2 maggio 2022 per violazione degli articoli 3, 9, 97, 117, secondo comma, lett. s), e terzo comma, Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, in relazione agli articoli 3, comma 1, lett. e.i) del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, all’art. 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, all’art. 41-*quinquies*, commi 8 e 9, della legge n. 1150 del 1942, ed al D.M. n. 1444 del 1968 (articoli 3,5,7, 8 e 9).

La legge della Regione Puglia n. 3 del 4 marzo 2022, reca «Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 29 (Disciplina dell’enoturismo), modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio) e modifica alla legge regionale 30 novembre 2021, n. 39 (Modifiche alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), disposizioni in materia urbanistica, modifica alla legge regionale 27 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di governo e uso del territorio), modifica alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 11 - Disciplina delle strutture ricettive ex articoli 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217 delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro e disposizioni varie) e disposizioni in materia di derivazione acque sotterranee».



L'articolo 10 della predetta legge sostituisce il comma 1 dell'articolo 4 della legge regionale 30 novembre 2021, n. 39, che consente la possibilità di ampliamento delle attività produttive senza alcuna limitazione di superficie coperta o di volumi, disponendo testualmente che:

«1. Nell'ambito dei procedimenti di cui all'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) e della Delib.G.R. 11 dicembre 2018, n. 2332, per ampliamento delle attività produttive si intende l'aumento, di qualsivoglia percentuale, della dimensione dell'attività già esistente, in termini di superficie coperta o di volume.»

Tale articolo presenta profili di illegittimità costituzionale, in quanto si pone in contrasto con gli articoli 9 e 117, comma 2, lettera s) della Costituzione, che, affermando come valore imprescindibile della Repubblica la tutela del paesaggio, ne affidano la relativa competenza legislativa allo Stato.

La norma in esame si pone altresì in contrasto con l'articolo 117, comma 3, della Costituzione, con riferimento alla materia «governo del territorio» per violazione delle norme che costituiscono principi fondamentali posti dallo Stato, al cui rispetto le regioni sono tenute.

La medesima disposizione, inoltre, fornendo una interpretazione autentica di precedente disposizione dalla portata innovativa e retroattiva, risulta illegittima anche per violazione del principio di ragionevolezza, di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione.

Il Presidente del Consiglio dei ministri propone pertanto il presente ricorso, affidato ai seguenti motivi di

## DIRITTO

1. Incostituzionalità dell'art. 10 della legge Regione Puglia del 4 marzo 2022, n. 3 per violazione degli articoli 9, 117, comma 2, lett. s), e comma 3, Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, in relazione agli articoli 3, comma 1, lett. e.1) del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, all'art. 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, all'art. 41 quinquies, commi 8 e 9 della legge n. 1150 del 1942 e al decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 recante «Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare 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».

1.1. L'articolo 10 della legge regionale in esame sostituisce il comma 1 dell'articolo 4 della legge regionale 30 novembre 2021, n. 39, che consente la possibilità di ampliamento delle attività produttive senza alcuna limitazione di superficie coperta o di volumi, disponendo testualmente che:

«1. Nell'ambito dei procedimenti di cui all'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) e della Delib.G.R. 11 dicembre 2018, n. 2332, per ampliamento delle attività produttive si intende l'aumento, di qualsivoglia percentuale, della dimensione dell'attività già esistente, in termini di superficie coperta o di volume.»

1.2. La disposizione contenuta nell'articolo 4 della legge regionale 30 novembre 2021, n. 39 nella formulazione precedente alla modifica, stabiliva che:

«1. L'ampliamento delle attività produttive di cui all'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica del 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione e il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008) e alla Delib.G.R. 11 dicembre 2018, n. 2332, non è soggetto a limitazioni di superficie coperta e di volume».

Tale disposizione è stata oggetto di impugnativa deliberata dal Consiglio dei ministri nella riunione del 31 gennaio 2022 (r.r. 9-22).

Le modifiche apportate con la legge in esame non incidono sulle questioni prospettate con tale ricorso e, pertanto, l'art. 10 dell'impugnata legge regionale, si espone alle medesime censure di illegittimità già dedotte con il suddetto ricorso.



1.3. Ed infatti, la disposizione dell'art. 4, nella sua previgente formulazione – sulla quale non ha sostanzialmente inciso la modifica in questa sede censurata – al comma 1, consentiva l'ampliamento delle attività produttive senza limitazioni di superficie coperta e di volume, nei casi in cui «lo strumento urbanistico non individua aree destinate all'insediamento di impianti produttivi o individua aree insufficienti» (*cf.* art. 8 decreto del Presidente della Repubblica n. 160 del 2010).

Il modulo procedimentale di riferimento è quello della conferenza di servizi.

Nel caso in cui la conferenza di servizi comporti la variazione dello strumento urbanistico e la Regione si sia espressa favorevolmente in quella sede, il verbale viene trasmesso al Sindaco o al Presidente del Consiglio comunale per l'approvazione.

Il comma 1, come si è dedotto nel precedente ricorso, contrastava – e contrasta tutt'ora, nonostante le modifiche – con la disciplina prevista dal DM n. 1444 del 1968, che definisce non solo i rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi (art. 3 e 5), fissando le quantità minime di queste ultime, ma anche i limiti inderogabili di densità edilizia (art. 7), di altezza degli edifici (art. 8) e di distanza tra i fabbricati (art. 9), che vanno rispettati per le diverse zone territoriali omogenee.

Pertanto, la disposizione si poneva – e si pone ancora oggi – in contrasto con i principi fondamentali stabiliti a livello statale in materia di governo del territorio, con conseguente violazione dell'articolo 117, terzo comma, Costituzione.

L'introduzione di procedure semplificate per l'approvazione delle varianti, comporta, anche, la loro sottrazione alla procedura prevista dall'art. 97 delle NTA del PPTR, che disciplina la partecipazione del Ministero della cultura alla procedura di adeguamento degli strumenti urbanistici e alle loro varianti alla pianificazione paesaggistica.

Pertanto, la norma, nonostante la sua modificazione, contrasta con il principio espresso dall'art. 145, comma 5, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, e viola l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

1.4. Si osserva, inoltre, che, in base alla normativa di settore vigente e alle pronunce giurisprudenziali in materia, non è consentito al legislatore regionale disporre che gli interventi di «ampliamento», in quanto tali e in senso stretto, possano essere effettuati «a prescindere dall'incremento percentuale dei volumi e delle superfici coperte».

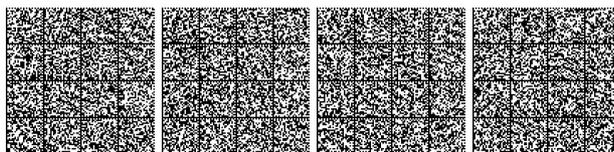
Se è vero che la disciplina statale vigente non quantifica percentuali che consentano di inquadrare un intervento in termini di «ampliamento», nondimeno, soccorre, al riguardo, a livello di disposizione di principio, l'articolo 3, comma 1, lettere e.1) del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, ai sensi del quale sono comunque considerati interventi di nuova costruzione «la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati, ovvero l'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma esistente...».

L'impugnato art. 10, prevedendo la generalizzata possibilità di ampliamento delle attività produttive senza alcuna limitazione di superficie coperta e di volumi, si pone in contrasto, oltre che con i principi e i valori di tutela del paesaggio, affermati dagli articoli 9 e 117, 2 comma, lett. s) Costituzione, considerato, come detto, il mancato coinvolgimento degli enti di tutela e il mancato rispetto dei principi di co-pianificazione, anche con l'art. 117, terzo comma, Costituzione, in relazione alla competenza concorrente dello Stato nella materia di governo del territorio, per contrasto con i principi dettati dalla legislazione statale.

1.5. In particolare, l'art. 10, così come l'art. 4 nella precedente formulazione, risulta in contrasto con la disciplina prevista a livello nazionale dal sopra citato decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, che definisce non solo i rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi (art. 3 e 5), fissando le quantità minime di queste ultime, ma anche i limiti inderogabili di densità edilizia (art. 7), di altezza degli edifici (art. 8) e di distanza tra i fabbricati (art. 9), che vanno rispettati per le diverse zone territoriali omogenee.

Al riguardo, si osserva che la legge 17 agosto 1942, n. 1150, al comma 8 dell'articolo 41-*quinquies* prevede che: «in tutti i comuni, ai fini della formazione di nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, debbono essere osservati limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché i rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi.».

Si deve, al riguardo, evidenziare che i limiti fissati dal D.M. n. 1444 del 1968, che trova il proprio fondamento nell'art. 41-*quinquies*, commi 8 e 9, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), hanno efficacia vincolante anche per il legislatore regionale (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 232 del 2005), costituendo essi principi fondamentali della materia, in particolare come limiti massimi di densità edilizia a tutela del primario interesse generale all'ordinato sviluppo urbano (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 217 del 2020)



Gli interventi disciplinati dalle impugnate disposizioni costituiscono senza alcun dubbio ampliamento «all'esterno della sagoma esistente», in quanto è previsto che lo stesso «non è soggetto a limitazioni di superficie coperta e di volume» (art. 4, comma 1 della legge regionale n. 39 del 2021) e consiste «nell'aumento, di qualsivoglia percentuale, della dimensione dell'attività già esistente, in termini di superficie coperta o di volume» (articolo 10, legge regionale n. 3 del 2022).

1.6. La Corte di Cassazione penale ha in più occasioni affermato che:

a) «In materia edilizia, le «modifiche volumetriche» previste dall'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 per le attività di ristrutturazione edilizia... devono consistere in diminuzioni o trasformazioni dei volumi preesistenti ovvero in incrementi volumetrici modesti, tali da non configurare apprezzabili aumenti di volumetria, perché altrimenti verrebbe meno la linea di distinzione tra la ristrutturazione edilizia e la nuova costruzione» (Cass. Pen., Sez. 3A, sentenza n. 43530 del 24 ottobre 2019; si veda, nello stesso senso, Cass. Pen., Sez. 3, sentenza n. 47046 del 26 ottobre 2007, Soldano);

b) «nel quadro delle predette definizioni, che la ristrutturazione edilizia si caratterizza anche per la previsione di possibili incrementi volumetrici, ma ciò rende necessaria una lettura della norma nel senso che l'aumento di cubatura deve essere senz'altro contenuto, in modo da mantenere netta la differenza con gli interventi di nuova costruzione» (Cass. Pen., Sez. 3A, sentenza n. 38611 del 4 giugno 2019, punti 2.2 e 2.3).

Tali considerazioni prescindono dal regime abilitativo delle diverse categorie di intervento.

1.7. Per i suesposti motivi la norma impugnata si pone in contrasto con i principi e i valori di tutela del paesaggio, e, quindi, con gli articoli 9 e 117, secondo comma lettera s) della Costituzione, nonché con l'art. 117, terzo comma, Costituzione, in relazione alla competenza concorrente dello Stato nella materia governo del territorio, per contrasto con i principi dettati dallo Stato con le disposizioni interposte sopra indicate.

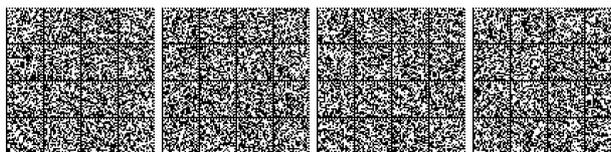
2. Incostituzionalità dell'art. 10 della legge Regione Puglia del 4 marzo 2022, n. 3 per violazione degli articoli 9, 117, comma 2, lett. s), e comma 3, Costituzione.

L'art. 10 si espone ad un ulteriore profilo di incostituzionalità.

Invero, dal contenuto della norma in esame che testualmente afferma «per ampliamento delle attività produttive si intende l'aumento...» si evince la sua portata retroattiva che, nella sostanza, determina una «sanatoria» non soltanto degli interventi realizzati in applicazione del già impugnato art. 4, comma 1, LR n. 39 del 2021, ma anche di quelli effettuati prima dell'entrata in vigore di quest'ultima disposizione.

Sul punto Codesta Corte costituzionale, nella sentenza n. 70 del 2020, ha precisato che «vi è sostanziale indifferenza, quanto allo scrutinio di legittimità costituzionale, tra norme di interpretazione autentica – retroattive, salva una diversa volontà in tal senso esplicitata dal legislatore stesso – e norme innovative con efficacia retroattiva. Al legislatore, anche regionale, non è preclusa la possibilità di emanare norme retroattive di entrambi i tipi, ma la retroattività deve trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata. (Precedenti citati: sentenze n. 108 del 2019 e n. 73 del 2017). La qualifica di norma (meramente) interpretativa va ascritta solo a quelle disposizioni che hanno il fine obiettivo di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo. Il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore. La distinzione tra norme interpretative e disposizioni innovative rileva, ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale, perché la palese erroneità di tale auto-qualificazione può costituire un indice, sia pure non dirimente, della irragionevolezza della disposizione impugnata. (Precedenti citati: sentenze n. 73 del 2017, n. 103 del 2013 e n. 41 del 2011). In tema di condono edilizio «straordinario», spettano alla legislazione statale, oltre ai profili penalistici, integralmente sottratti al legislatore regionale, le scelte di principio sul versante della sanatoria amministrativa, in particolare quelle relative all'an, al quando e al *quantum*. Esula, infatti, dalla potestà legislativa concorrente delle Regioni il potere di ampliare i limiti applicativi della sanatoria oppure, ancora, di allargare l'area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato. A maggior ragione, esula dalla potestà legislativa regionale il potere di disporre autonomamente una sanatoria straordinaria per il solo territorio regionale. (Precedenti citati: sentenze n. 208 del 2019, n. 68 del 2018, n. 73 del 2017, n. 233 del 2015, n. 117 del 2015 e 290 del 2009; con riferimento ai profili penalistici: sentenze n. 49 del 2006, n. 70 del 2005 e n. 196 del 2004)».

La disposizione in esame, quindi, è illegittima perché, applicandosi, per la sua natura interpretativa, anche ad opere realizzate prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 39/21, ed estendendo, altresì, la propria applicabilità *pro-futuro*, viola il principio di ragionevolezza di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione.



Ed invero, come specificato da codesta Corte, è necessario che la retroattività della norma trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti (sent. 39/21; n. 73/2017). Giustificazione che, nel caso di specie, è del tutto assente.

*P.Q.M.*

*Il Presidente del Consiglio dei ministri propone il presente ricorso e confida nell'accoglimento delle seguenti conclusioni «Voglia l'Ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 10 della legge Regione Puglia del 4 marzo 2022, n. 3 per violazione degli articoli 3, 9, 97, 117, secondo comma, lett. s), e terzo comma, Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, in relazione agli articoli 3, comma 1, lett. e.i) del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, all'art. 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, all'art. 41 quinquies, commi 8 e 9, della legge n. 1150 del 1942, ed al D.M. n. 1444 del 1968 (articoli 3, 5, 7, 8 e 9)».*

*Si producono:*

- 1. copia della legge regionale impugnata;*
- 2. copia conforme della delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 2 maggio 2022 recante la determinazione di proposizione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.*

Roma, 3 maggio 2022

*L'Avvocato dello Stato: GUIDA*

22C00093

#### N. 54

*Ordinanza del 25 marzo 2022 della Commissione tributaria provinciale di Bari sui ricorsi riuniti proposti da Trade & Real Estate S.r.l. contro Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Bari*

**Tributi - Sanzioni in materia di imposte dirette - Omessa presentazione della dichiarazione ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive - Applicazione della sanzione amministrativa dal centoventi al duecentoquaranta per cento dell'ammontare di tutte le imposte dovute sulla base della dichiarazione omessa - Applicazione della sanzione amministrativa sulle imposte che residuano dopo il pagamento spontaneo, anteriore all'accertamento fiscale, da parte del contribuente che abbia omesso la dichiarazione - Mancata previsione.**

**Tributi - Sanzioni tributarie per omesso o ritardato versamento delle imposte - Applicazione della sanzione amministrativa pari al trenta per cento di ogni importo non versato e riduzioni previste nel caso di versamento spontaneo del contribuente - Condizioni - Esclusione dalla possibilità di avvalersi del ravvedimento operoso per il contribuente che, pur avendo omesso di presentare la dichiarazione fiscale, abbia effettuato il versamento spontaneo delle imposte prima dell'accertamento da parte dell'amministrazione finanziaria.**

- Decreto legislativo 18 dicembre 1971 (*recte*: 1997), n. 471 (Riforma delle sanzioni tributarie non penali in materia di imposte dirette, di imposta sul valore aggiunto e di riscossione dei tributi, a norma dell'articolo 3, comma 133, lettera q), della legge 23 dicembre 1996, n. 662), artt. 1, comma 1, e 13, comma 1.

### COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI BARI

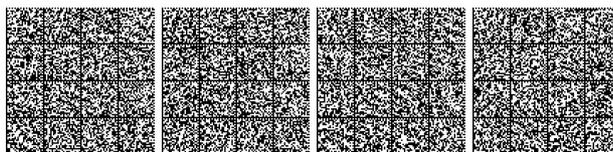
#### SEZIONE V

Presidente dott. Marco Dinapoli;  
Giudice relatore d.ssa Raffaella Di Biase;  
Giudice dott. Ciro Angelillis.

Nei procedimenti riuniti. n. 2353 e n. 2358/2020 RGR proposti da:

ricorrente: Trade & Real Estate S.r.l. con socio unico, con sede in Bari via Beata Elia di San Clemente n. 200 (C.F. 06191590725; PEC tradeandrealstate@pec.it) in persona del legale rappresentante *pro tempore* Annabella Degennaro, rappresentata e difesa in giudizio dal rag. Angelo Dentamaro domiciliato in Bari via Beata Elia di San Clemente (PEC: angelo.dentamaro@pec.it);

convenuto: Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Bari via Amendola n. 164/A Bari in persona del Direttore *pro tempore* (PEC: dp.Bari@pce.agenziaentrate.it).



Oggetto: avvisi di accertamento nn. TVF090703466-2019 in data 20 novembre 2019 e TVF09073489-2019 in data 4 dicembre 2019.

Legge denunciata: articoli 1 e 13 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471.

Parametri costituzionali: possibile contrasto con gli articoli 3, 53 e 76 della Costituzione.

La Commissione, sciogliendo la riserva formulata all'udienza del 7 ottobre 2021, osserva.

#### IN FATTO

1. — La ricorrente impugna due avvisi di accertamento emessi nei suoi confronti, quale società consolidante delle consolidate Noema Immobiliare S.r.l. e Comed S.r.l., relativi agli anni di imposta 2014 e 2015.

1.1 — Nel primo viene accertato un reddito imponibile di euro 54.440,00 ed una maggiore imposta Ires, detratto quanto versato medio tempore a titolo di ravvedimento operoso, di euro 11.966,00 cui si aggiunge la sanzione per omessa presentazione della dichiarazione dei redditi liquidata in euro 17.637,60.

1.2 — Il secondo accerta un reddito imponibile di euro 3.815.165,00 ed una maggiore imposta, detratto quanto versato medio tempore a titolo di ravvedimento operoso, di euro 32.191,00 cui si aggiunge la sanzione per omessa presentazione della dichiarazione dei redditi di euro 1.331.670,01 (cumulata con quella relativa all'anno precedente).

2. — La ricorrente dimostra di avere pagato integralmente le imposte dovute, unitamente agli interessi ed alle sanzioni ridotte avvalendosi del ravvedimento operoso, prima di ricevere gli avvisi di accertamento impugnati.

2.1 — La ricorrente lamenta che la sanzione per omessa dichiarazione dei redditi applicata nei suoi confronti sia stata quantificata dall'Agenzia delle entrate nella misura del 120% delle imposte accertate invece che di quelle ancora dovute dopo il ravvedimento operoso, grazie ad una iniqua applicazione della norma di cui all'art. 1 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471.

2.2 — Lamenta inoltre che l'Agenzia delle entrate non abbia ritenuto operante il ravvedimento operoso effettuato ai sensi dell'art. 13 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471 perché a suo dire consentito solo nel caso di omesso o tardivo pagamento delle imposte liquidate nella dichiarazione dei redditi, e perciò incompatibile con l'ipotesi di omessa dichiarazione.

3. — L'Agenzia delle entrate controdeduce sostenendo di avere correttamente applicato la normativa di cui si duole la controparte.

4. — I fatti di causa sono pacifici fra le parti. Non è contestato che Trade & Real Estate abbia omesso la presentazione della dichiarazione dei redditi quale società consolidante, a differenza delle consolidate che invece vi hanno ottemperato.

4.1. — Del pari, non è contestato che la ricorrente abbia successivamente versato l'Ires avvalendosi del ravvedimento operoso, prima di ricevere gli avvisi di accertamento impugnati.

#### IN DIRITTO

5. — Il testo dell'art. 1, comma 1 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471 (Violazioni relative alla dichiarazione delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive), comma 1: «Nei casi di omessa presentazione della dichiarazione ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive, si applica la sanzione amministrativa dal centoventi al duecentoquaranta per cento dell'ammontare delle imposte dovute, con un minimo di euro 250. Se non sono dovute imposte, si applica la sanzione da euro 250 a euro 1.000. Se la dichiarazione omessa è presentata dal contribuente entro il termine di presentazione della dichiarazione relativa al periodo d'imposta successivo e, comunque, prima dell'inizio di qualunque attività amministrativa di accertamento di cui abbia avuto formale conoscenza, si applica la sanzione amministrativa dal sessanta al centoventi per cento dell'ammontare delle imposte dovute, con un minimo di euro 200. Se non sono dovute imposte, si applica la sanzione da euro 150 a euro 500. Le sanzioni applicabili quando non sono dovute imposte possono essere aumentate fino al doppio nei confronti dei soggetti obbligati alla tenuta di scritture contabili».



5.1 — Il testo dell'art. 13, comma 1 del decreto legislativo 18 dicembre 1997 n. 471 (Ritardati od omessi versamenti diretti e altre violazioni in materia di compensazione): «Chi non esegue, in tutto o in parte, alle prescritte scadenze, i versamenti in acconto, i versamenti periodici, il versamento di conguaglio o a saldo dell'imposta risultante dalla dichiarazione, detratto in questi casi l'ammontare dei versamenti periodici e in acconto, ancorchè non effettuati, è soggetto a sanzione amministrativa pari al trenta per cento di ogni importo non versato, anche quando, in seguito alla correzione di errori materiali o di calcolo rilevati in sede di controllo della dichiarazione annuale, risulti una maggiore imposta o una minore eccedenza detraibile. Per i versamenti effettuati con un ritardo non superiore a novanta giorni, la sanzione di cui al primo periodo è ridotta alla metà. Salva l'applicazione dell'art. 13 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, per i versamenti effettuati con un ritardo non superiore a quindici giorni, la sanzione di cui al secondo periodo è ulteriormente ridotta a un importo pari a un quindicesimo per ciascun giorno di ritardo».

5.2 — L'applicazione del combinato disposto della normativa predetta al caso in esame: l'Agenzia delle entrate, sulla base della circolare n. 42/E del 12 ottobre 2016 ritiene che ai sensi della norma di cui sopra al punto 5, non essendo stata presentata la dichiarazione dei redditi, debba applicarsi la sanzione del 120% dell'imposta che sarebbe stata dovuta a seguito della dichiarazione. Non sarebbe applicabile il ravvedimento operoso consentito dalla norma di cui al punto 5.1, che sarebbe limitato alla sola ipotesi del versamento in ritardo delle imposte risultanti dalla dichiarazione. Trattandosi di un provvedimento di carattere generale, trova applicazione a tutti i rapporti giuridici eventualmente in esso rientranti, e non solo a quelli oggetto dei presenti procedimenti riuniti.

#### *Precedenti giurisprudenziali*

6. — È opportuno premettere che la legge 9 ottobre 1971, n. 825 che ha concesso delega al Governo per la riforma tributaria «secondo i principi costituzionali del concorso di ognuno in ragione della propria capacità contributiva e della progressività» aveva individuato i seguenti criteri direttivi cui la riforma doveva attenersi.

6.1 — In particolare, in virtù dell'art. 10, n. 11) veniva indicato «il perfezionamento del sistema delle sanzioni amministrative e penali, anche detentive, non superiori nel massimo a cinque anni di reclusione per i fatti più gravi e la migliore commisurazione di esse all'effettiva entità oggettiva e soggettiva delle violazioni...»

6.2 — Sono già state scrutinate dall'ecc.ma Corte costituzionale alcune leggi sospette di discostarsi da questo criterio direttivo indicato dalla legge delega.

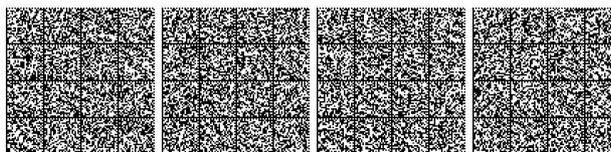
6.3 — Con ordinanza n. 249/2007 è stata ritenuta inammissibile l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471 sollevata in via incidentale con riferimento alla violazione dell'art. 3 della Costituzione nella parte in cui accomuna sotto lo stesso regime sanzionatorio ipotesi fra loro distinte, quali l'omissione totale o parziale, o il ritardo nel pagamento dell'imposta. L'ecc.ma Corte ritenne infatti trattarsi di una scelta discrezionale del legislatore non arbitraria né irragionevole.

6.4 — Con sentenza n. 194 del 18-26 maggio 1995 l'ecc.ma Corte ha ritenuto inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 47 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973 n. 600 (disposizioni comuni in materia di accertamento dell'imposta sui redditi) sollevata in via incidentale con riferimento agli articoli 3, 53 e 76 della Costituzione in relazione all'art. 10 punto 11 di cui sopra sub 6.1 «laddove “per il sostituto d'imposta” non prevede una diminuzione di pena pecuniaria nell'ipotesi in cui sia stato regolarmente versato l'ammontare complessivo delle ritenute d'acconto» pur avendone omesso la dichiarazione annuale. La sentenza ravvisa, anche sulla base di precedenti analoghe decisioni, «l'incongruenza dell'attuale sistema che assoggetta alla medesima sanzione fattispecie in realtà fra loro diverse, senza distinguere in ragione della loro maggiore o minore gravità», e tuttavia, ritenuta la difficoltà di un intervento correttivo in senso additivo da parte sua in sede giurisdizionale, ritiene opportuno «ribadire l'auspicio di un intervento legislativo che conferisca al sistema l'invocata razionalità, in modo da eliminare gli inconvenienti che è dato obbiettivamente riscontrare nella normativa vigente, come è dimostrato dalla frequenza con cui questioni del genere di quella oggetto del presente giudizio vengono sollevate, stante l'assenza di risposte nella sede legislativa che è la più appropriata per eliminare gli inconvenienti determinati dalla mancata graduazione delle sanzioni».

#### *Profili di possibile irragionevolezza della normativa qui denunciata*

7. — Gli auspici ripetutamente formulati dall'ecc.ma Corte al legislatore sono rimasti ad oggi privi di effetto, ed anche per questo motivo questa Commissione si pregia sottoporre allo scrutinio di legittimità costituzionale le norme di cui sopra ai punti 5. - e 5.1 - per motivi diversi ma analoghi a quelli già prospettati nel corso dei precedenti giudizi.

7.1 — Nel giudizio di merito in corso innanzi a questa Commissione il contribuente-consolidante ha omesso di presentare in tempo utile la dichiarazione dei redditi, e tuttavia non ha sottratto reddito alla tassazione, in quanto ha versato le imposte avvalendosi del ravvedimento operoso di cui all'art. 13, comma 1 del decreto legislativo 18 dicembre 1997 n. 471, prima di essere destinatario di accertamento fiscale.



7.2 — Si tratta di un comportamento che a giudizio di questa Commissione, presenta una minore gravità rispetto a quello di chi ometta sia la dichiarazione dei redditi che il pagamento delle imposte. Nel primo caso, infatti, a differenza del secondo, non è dato rilevare l'intento di evadere, e non si verifica alcun ostacolo all'accertamento e nessun danno erariale.

7.3 — La questione non appare limitata all'oggetto del presente giudizio, ancorchè in esso rilevante, trattandosi di un complesso normativo suscettibile di applicazione generalizzata a tutti i casi simili. Per questo motivo la Commissione esclude la possibilità di disporre in questa sede una diversa applicazione, c.d. «costituzionalmente orientata», che appare invece consentita all'ecc.ma Corte adita qualora ritenesse di indicarla con una pronuncia interpretativa di rigetto.

7.4 — A tal fine la Commissione rileva che la locuzione contenuta nell'art. 1, comma 1 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471 per la quantificazione della sanzione applicabile in caso di omessa dichiarazione dei redditi (dal centoventi al duecentoquaranta per cento dell'ammontare delle imposte dovute) presenta una ambiguità interpretativa perché non ancora tale concetto ad una precisa connotazione spazio-temporale; e mentre l'Agenzia delle entrate nella circolare di cui sopra al punto 5.2 - considera come «dovute» le imposte che sarebbero risultate dalla liquidazione della dichiarazione dei redditi omessa, la ricorrente limita il concetto alle somme ancora dovute al momento dell'accertamento fiscale, e cioè all'importo residuo delle imposte da versare da parte del contribuente che abbia in precedenza spontaneamente adempiuto.

7.5 — Inoltre, al medesimo fine, questa Commissione rileva che la sanzione prevista nella misura minore del 30% dall'art. 13, comma 1 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471, che l'Agenzia delle entrate ritiene applicarsi solo al caso di omesso o ritardato versamento delle imposte dichiarate dal contribuente, presenta un margine di ambiguità che consente a quest'ultimo di invocarne l'applicazione anche nel caso del versamento tardivo ma spontaneo di imposte non dichiarate in precedenza, con una interpretazione che ancora l'applicabilità al dato sostanziale della spontaneità dell'adempimento anziché a quello formale della dichiarazione.

8. — Le norme qui denunciate, nella applicazione che ne ha effettuato l'Amministrazione finanziaria, sembrano poco rispettose dei principi di ragionevolezza, adeguatezza, proporzionalità, e quindi censurabili per violazione del principio di uguaglianza dei cittadini davanti alla legge, secondo l'insegnamento dell'Ecc.ma Corte per cui il rispetto di questi principi costituisce un limite alla discrezionalità legislativa (sentenze n. 178 del 6-30 luglio 2021, n. 168 del 23/24 giugno - 23 luglio 2021, n. 157 del 9/10 giugno - 23 luglio 2021, n. 137 del 25 maggio - 2 luglio 2021 e molte altre).

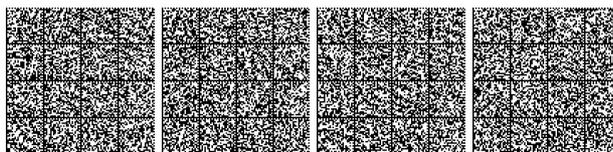
8.1 — In particolare non appare ragionevole, proporzionale, adeguata, la sanzione prevista dall'art. 1, comma 1 del decreto legislativo 18 dicembre 1971, n. 471 nella misura prevista (dal 120 al 240% delle imposte dovute) perché colpisce indiscriminatamente tutti i contribuenti che se ne rendano responsabili, senza alcun riguardo all'entità oggettiva e soggettiva della violazione commessa, sottoponendo così al medesimo trattamento condotte fra di loro diverse e aventi conseguenze diverse. Altro sembra essere infatti la offensività della condotta di chi omette la presentazione della dichiarazione al fine di evadere il pagamento delle imposte, altro invece quella di chi, avendo omesso la presentazione della dichiarazione, paga spontaneamente le imposte pur senza un previo accertamento fiscale.

8.2 — Detta previsione normativa sembra ancorare la sanzione al criterio meramente formale ed estrinseco della omessa presentazione della dichiarazione fiscale, invece che a quello sostanziale dell'ostacolo all'accertamento e della evasione del pagamento dell'imposta.

8.2.1 — Sembra per questo divergere dallo scopo indicato dalla legge delega di riforma tributaria n. 825/1971 di «facilitare la individuazione dei contribuenti e la rilevazione della materia imponible, ad assicurare la prevenzione e repressione dell'evasione e la tutela dei contribuenti, a semplificare i rapporti tributari nelle varie fasi», da attuarsi anche mediante il perfezionamento del sistema delle sanzioni, anche commisurandole all'effettiva entità oggettiva e soggettiva delle violazioni.

8.2.2 — Sembra dunque che, sotto tale aspetto, il legislatore delegante abbia escluso dal quadro delle sanzioni tributarie amministrative la possibilità del ricorso a criteri oggettivi di responsabilità, per cui la diversa soluzione adottata in questa materia dalla norma impugnata appare rilevante sotto il profilo della possibile violazione degli articoli 3, 53 e 76 della Costituzione.

8.2.3 — Per altro l'applicazione indiscriminata della sanzione scoraggia l'adempimento tardivo ma spontaneo del pagamento delle imposte, demotivando i contribuenti perché non ne ricaverebbero alcun vantaggio. Anche sotto questo aspetto, dunque, non risulterebbe adeguatamente perseguito dal decreto il fine di assicurare la prevenzione dell'evasione previsto dalla legge delega.



9. — Per gli stessi motivi sopra evidenziati non appare ragionevole a questa Commissione l'esclusione dalla possibilità di fruire del ravvedimento operoso previsto dall'art. 13, comma 1 del decreto legislativo 18 dicembre 1971, n. 471 per il contribuente che, pur avendo omesso la presentazione della dichiarazione fiscale, abbia provveduto al versamento spontaneo delle imposte dovute.

9.1 — Inoltre la diversa condizione iniziale fra chi ha presentato la dichiarazione fiscale e chi non l'ha presentata non sembra giustificare il diverso trattamento previsto dalla legge nel caso di respiscenza con il successivo pagamento delle imposte dovute. In entrambi i casi, infatti, le conseguenze sono uguali, in quanto non si verifica alcun ostacolo all'accertamento, né alcuna evasione o danno erariale.

10. — Il dubbio di legittimità costituzionale della normativa indicata è rilevante ai fini della decisione del presente giudizio, che verte principalmente sulla applicazione delle sanzioni da esse previste.

11. — Per i motivi innanzi indicati questa Commissione si pregia sottoporre al vaglio di codesta Ecc.ma Corte le norme indicate e formula d'ufficio nei termini che seguono eccezione incidentale di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87:

11.1 — Art. 1, comma 1 del decreto legislativo 18 dicembre 1971 n. 471: parzialmente illegittimo per contrasto con gli articoli 3, 53 e 76 della Costituzione nella parte in cui prevede che in tutti i casi di omessa presentazione della dichiarazione ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive, si applichi la sanzione amministrativa dal centoventi al duecentoquaranta per cento dell'ammontate di tutte le imposte dovute sulla base della dichiarazione omessa, e non invece sulle imposte che residuano dopo il pagamento spontaneo, prima di accertamento fiscale, da parte del contribuente che abbia omesso la dichiarazione.

11.2 — Articolo 13, comma 1 del decreto legislativo 18 dicembre 1971, n. 471: parzialmente illegittimo per contrasto con gli articoli 3, 53 e 76 della Costituzione nella parte in cui prevede che solo chi abbia presentato la dichiarazione fiscale senza eseguire i prescritti versamenti sia soggetto alla sanzione amministrativa pari al 30 % dell'importo non pagato e possa fruire delle riduzioni previste nel caso di versamento spontaneo e non anche chi abbia omesso di presentare la dichiarazione fiscale ma abbia poi effettuato spontaneamente il pagamento delle imposte prima di ricevere un accertamento da parte dell'Amministrazione finanziaria.

*P.Q.M.*

*La Commissione Tributaria Provinciale di Bari, nel giudizio di cui alle premesse:*

a) *formula d'ufficio eccezione di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1 e 13, comma 1 del decreto legislativo 18 dicembre 1971, n. 471 per contrasto con gli articoli 3, 53 e 76 della Costituzione, nei termini di cui sopra;*

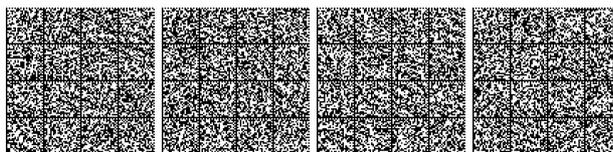
b) *dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

c) *dispone che la presente ordinanza sia notificata a cura della Segreteria alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, e che sia comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Bari, 10 marzo 2022

*Il Presidente:* DINAPOLI

*Il relatore:* DI BIASE



## N. 55

*Ordinanza del 2 dicembre 2021 del Tribunale di Bologna nel procedimento penale a carico di C. R.G.*

**Processo penale - Procedimento per delitto punito con la pena dell'ergastolo - Udiienza preliminare - Riqualficazione giuridica del fatto tale da rendere ammissibile il giudizio abbreviato - Decreto che dispone il giudizio contenente l'avviso che l'imputato può chiedere il giudizio abbreviato - Applicazione delle disposizioni dell'art. 458 cod. proc. pen. - Richiesta di giudizio abbreviato - Denunciata previsione di una disciplina che consente che a celebrare il giudizio abbreviato sia un giudice che, per limiti funzionali, non può ritenersi "terzo e imparziale" e in quanto non "soggetto soltanto alla legge".**

– Codice di procedura penale, art. 429, comma 2-*bis*, in combinato disposto con l'art. 458 del medesimo codice.

**Processo penale - Incompatibilità del giudice - Incompatibilità a celebrare il giudizio abbreviato del giudice individuato a norma della disposizione di cui all'art. 458 cod. proc. pen., che, per le limitazioni derivanti dall'art. 438, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. e per l'impossibilità di fare applicazione dell'art. 521 cod. proc. pen., non può essere considerato "terzo e imparziale".**

– Codice di procedura penale, art. 34.

## TRIBUNALE DI BOLOGNA

## UFFICIO DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Il giudice, dott. Alberto Gamberini,

vista la richiesta, depositata dal pubblico ministero all'udienza del 28 ottobre 2021, nell'ambito del procedimento a carico di C. R.G., nato a ... il ... , imputato per il delitto di cui agli articoli 575 e 577, primo comma, n. 4 c.p., in relaz. all'art. 61, primo comma, n. 1 c.p., riqualficato dal GUP all'esito dell'udienza preliminare ai sensi dell'art. 589-*bis* c.p., 141, primo e secondo comma c.d.s., di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 429, comma 2-*bis* c.p.p., per contrasto con l'art. 112, gli articoli 3 e 24 e con l'art. 111 della Costituzione, nonché dell'art. 443, comma 3 c.p.p. che in combinato disposto con l'art. 429, comma 2-*bis* c.p.p., sarebbe in contrasto con gli articoli 111, comma 2 e comma 6 della Costituzione, 117, primo comma della Costituzione, in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU, nonché per contrasto con gli articoli 3, 24 e 112 della Costituzione;

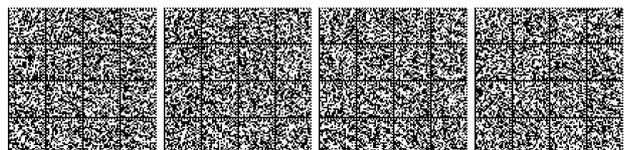
Sentite le altre parti processuali;

All'esito dell'udienza del 2 dicembre 2021.

## RITENUTO IN FATTO

Alle ... del ... , i Carabinieri di ... intervenivano presso l'area di parcheggio dello ... ove era stato segnalato che un camion aveva investito una persona. I militari trovavano in loco i sanitari del 118, i quali avevano già riscontrato il decesso del camionista N. R., che giaceva in una pozza di sangue sotto la motrice, tra il primo e il secondo asse, di un autotreno. Sul posto venivano identificati C. R.G. autista dell'autotreno che aveva investito la vittima, e i camionisti K. Y. e M. A., presenti al momento del sinistro. Questi ultimi, nel corso delle sommarie informazioni testimoniali, facevano espresso riferimento ad un precedente alterco intervenuto tra il C. e K. per ragioni attinenti alla circolazione stradale, evidenziando che la vittima era intervenuta nella discussione, sostenendo le ragioni del secondo.

In particolare, sulla base del compendio testimoniale, si accertava che, nella mattina in questione, vi era stato un violento diverbio tra il C. e il K., nell'ambito del quale il primo aveva colpito il secondo con un pugno. Si accertava quindi che, dopo questo episodio l'attuale imputato, pur non avendo alcuna reale necessità di fare ritorno allo zuccherificio ed essendo in questo senso sconsigliato dal farlo dal collega — amico M., era entrato a velocità sostenuta nel piazzale, ove nel frattempo vi erano ad attenderlo il K. e il N. — i quali si erano nel frattempo armati con oggetti contundenti — allo scopo di verosimilmente di affrontarli. Il C. si era quindi diretto verso la fila dei camion intenti a caricare, ove era presente il K., armato con un tubo di ferro, il quale, visto sopraggiungere il mezzo pesante, era riuscito a scansarsi, riparandosi dietro le auto in sosta. A quel punto, l'imputato aveva sterzato improvvisamente a destra, finendo per investire e provocare il decesso del N. che stava sopraggiungendo da quella parte.



In sede di convalida dell'arresto, il giudice di *prime cure*, riteneva corretta l'incolpazione provvisoria di omicidio volontario aggravato contestata dalla Procura, valorizzando principalmente i motivi di rancore serbati dal C. nei confronti dei due camionisti magrebini per l'alterco verificatosi nella stessa mattinata, nonché l'andatura anomala tenuta dall'attuale imputato e l'apparente assenza di segni di frenata.

Di diverso avviso il Tribunale distrettuale del riesame che, facendo leva anche sui rilievi effettuati dalla polizia giudiziaria operante sulla velocità del mezzo e sull'esistenza di tracce di frenata, ritenendo che il C. potesse non essersi avveduto della presenza della vittima che proveniva dalla ... per il principio del *favor rei*, riqualificava il reato come omicidio stradale.

Il pubblico ministero esercitava l'azione penale, chiedendo il rinvio a giudizio del C. per il delitto di cui agli articoli 575 e 577, primo comma, n. 4 c.p., in relazione all'art. 61, primo comma, n. 1 c.p.

All'udienza preliminare, la difesa formulava richiesta di rito abbreviato e il giudice, pur rilevando che il reato contestato non consentiva l'accesso al rito (*ex art.* 438, comma 1-*bis* c.p.p. introdotto con la legge 12 aprile 2019, n. 33), non dichiarava la inammissibilità della richiesta di abbreviato ma sospendeva il processo, attesa la pendenza del giudizio della Consulta sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario della Spezia e dalla Corte di assise di Napoli.

Nella successiva udienza, il GUP, preso atto del rigetto da parte della Consulta delle questioni di legittimità costituzionale (Corte costituzionale n. 260/2020), invitava le parti a rassegnare le conclusioni. In quella sede il pubblico ministero chiedeva il rinvio a giudizio per il delitto in contestazione e la difesa sollecitava il giudice ad una riqualificazione del fatto da sussumersi nell'art. 589-*bis* c.p.

A seguito della Camera di consiglio, il giudice dava lettura del decreto che dispone il giudizio nei confronti dell'attuale imputato, con riqualificazione del fatto ai sensi del comma 2-*bis*, dell'art. 429 c.p.p. (comma introdotto dalla legge n. 93 del 12 aprile 2019), dando conto degli elementi di fatto valorizzati per ritenere colposa e non dolosa la condotta come descritta nell'imputazione formulata dal pubblico ministero.

Il procuratore speciale dell'imputato, sulla base del comma 2-*bis*, dell'art. 429 c.p.p., in data 5 febbraio 2021 depositava in cancelleria la richiesta di definizione del procedimento nelle forme del rito abbreviato.

All'esito della richiesta, il fascicolo veniva assegnato allo scrivente quale giudice tabellarmente competente.

All'udienza del 6 maggio 2021, dopo che questo giudice aveva ammesso il giudizio abbreviato richiesto, il pubblico ministero avanzava una prima richiesta di sollevare questione di legittimità costituzionale in ordine alle norme anche in questa sede oggetto di censura, che veniva disattesa da questo giudicante sul presupposto che le questioni proposte avessero una rilevanza meramente potenziale, attenendo al mero momento decisorio.

Nella successiva udienza, il pubblico ministero reiterava la richiesta, sulla base di diverse e più articolate argomentazioni.

#### RITENUTO IN DIRITTO

Va immediatamente evidenziato che questo giudice intende sottoporre alla Corte soltanto quei profili di illegittimità rappresentati dal requirente che appaiono — a suo avviso — effettivamente rilevanti e non manifestamente infondati, posto che l'ispessimento dell'obbligo di interpretazione conforme richiesto dalla giurisprudenza costituzionale richiede non un semplice dubbio sulla «resistenza» della legge ai sospetti di incostituzionalità, bensì un fondato e meditato giudizio sull'effettivo contrasto della norma con la Costituzione.

Non verrà, inoltre, sollevata la questione di costituzionalità — sollecitata dal pubblico ministero — concernente il *vulnus* che il requirente subirebbe dall'esercizio del potere di riqualificazione da parte del giudice dell'udienza preliminare, con conseguente accesso al giudizio abbreviato, per essere lo stesso privato *ex art.* 443 c.p.p. del potere di impugnazione della sentenza in caso di condanna per il delitto così riqualificato. Trattasi, infatti, di questione meramente ipotetica — e quindi allo stato non rilevante — in quanto subordinata ad un accadimento futuro e incerto quale è la prospettata volontà del pubblico ministero di impugnare un'eventuale sentenza di condanna per il delitto di omicidio stradale (in questo senso *cf.*: ordinanza n. 143 del 2002).

Non potrebbe in ogni caso essere d'ostacolo la circostanza che l'eventuale impugnazione potrebbe essere dichiarata inammissibile dalla Corte d'appello. Al riguardo si osserva come la Cassazione ha, di recente, sollevato una questione di legittimità costituzionale nell'ambito di un giudizio introdotto da un ricorso contenente censure — ritenute dalla stessa Corte — palesemente infondate, giacché la conseguente inammissibilità del ricorso avrebbe determinato il passaggio in giudicato di una condanna fondata su una norma illegittima (*cf.*: sentenza n. 25 del 2019 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 75, comma 2, decreto legislativo n. 159 del 2011).



Come è noto, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 33/2019, il giudizio abbreviato non è più ammesso per i delitti puniti con l'ergastolo. Il legislatore ha, tuttavia, introdotto, con il comma 2-bis, dell'art. 429 c.p.p. la possibilità di consentire l'accesso al rito speciale ove l'originaria imputazione preclusiva alla sua instaurazione subisca successive rivisitazioni; in particolare, per l'ipotesi della riqualificazione giuridica *in bonam partem* all'esito dell'udienza preliminare, è previsto che il decreto che dispone il giudizio contenga l'avviso all'imputato che, entro quindici giorni (decorrenti dalla lettura o dalla notifica del decreto), lo stesso possa optare per il rito abbreviato.

Non vi è dubbio che il giudizio abbreviato instaurato a seguito della descritta sequenza processuale — sia con riguardo alle modalità di instaurazione dello stesso, sia con riferimento al perimetro di giudizio del decidente — abbia caratteristiche peculiari che lo differenziano dal rito di cui all'art. 438 e ss. e che non appaiono prive di fondati dubbi di costituzionalità.

In particolare, contrariamente a quanto avviene per il giudizio abbreviato c.d. «ordinario» (cioè quello che si celebra a seguito di richiesta di rinvio a giudizio, ovvero a seguito del decreto di giudizio immediato), quello incardinato dinanzi al GUP, individuato secondo le disposizioni di cui all'art. 458 c.p.p., come richiamate dall'art. 429, comma 2-bis c.p.p.:

non si celebra sulla pretesa punitiva fatta valere nel processo attraverso l'azione intrapresa dal pubblico ministero, bensì su un titolo di reato che è individuato dal precedente GUP, cioè un giudice che, investito di una richiesta di giudizio abbreviato ammissibile, sarebbe il giudice dell'abbreviato e dovrebbe pronunciare ordinanza di restituzione degli atti al pubblico ministero qualora, all'esito della discussione, ravvisasse che il fatto risulta diverso da quello per il quale l'imputato era stato tratto a giudizio;

la riqualificazione «autoritativa» del giudice è contenuta in un provvedimento (il decreto che dispone il giudizio) non impugnabile che rende possibile l'accesso al rito abbreviato, altrimenti inammissibile;

la sentenza di merito è emessa da un giudice, ulteriore e diverso da quello che ha operato la riqualificazione; un giudice, individuato sulla base delle disposizioni di cui all'art. 458 c.p.p., al quale non può essere attribuita, ai fini e per gli effetti di cui all'art. 443, comma 3 c.p.p., la riqualificazione del titolo di reato che egli, per vincolo funzionale, «subisce» e che non può certamente smentire, quantomeno *in peius*, né con ordinanza, né con sentenza.

Nel caso di specie, il perimetro del giudizio del giudice dell'abbreviato è predeterminato dalla valutazione operata nella precedente fase processuale: in sintesi, qualora il giudice dell'abbreviato ritenesse che, nel caso di specie, si sia in presenza di una fattispecie di omicidio volontario, lo stesso:

non può ovviamente pronunciare sentenza di condanna per il delitto più grave, essendo chiamato a pronunciarsi sull'oggetto dell'imputazione come modificata, essendo peraltro precluso il giudizio abbreviato per il reato di omicidio volontario;

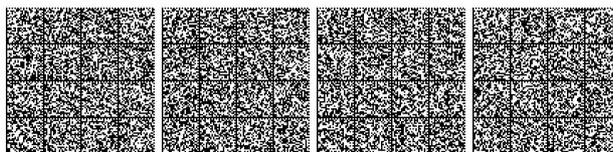
non può sollevare conflitto *ex art. 28*, comma 2 c.p.p., norma pacificamente non applicabile a giudici persone fisiche diverse dello stesso ufficio giudicante;

non può restituire gli atti ai sensi dell'art. 521, comma 2 c.p.p., trattandosi nel caso di specie di un'indebita regressione, avendo il pubblico ministero correttamente già esercitato l'azione penale per il più grave reato; peraltro, si rileva come un nuovo esercizio dell'azione penale e una nuova celebrazione dell'udienza preliminare, con la reiterazione di una medesima scansione procedimentale, già svolta, che potrebbe ripetersi senza soluzione di continuità, potrebbe determinare il verificarsi di una stasi processuale non altrimenti superabile.

La tematica che si sottopone all'esame della Corte è quella del controllo dell'imputazione da parte del giudice, con specifico riguardo all'ipotesi di accertamento della diversità del fatto.

Al riguardo, l'art. 521, comma 2 c.p.p. prevede che il giudice, ove a conclusione del dibattimento accerti che il fatto è diverso da come descritto nel decreto che dispone il giudizio, debba disporre la trasmissione degli atti al pubblico ministero, facendo così regredire il procedimento nella fase delle indagini preliminari. È pacifico il potere — dovere di attribuire un diverso *nomen iuris* alla vicenda materiale per cui si procede — peraltro esercitabile dal giudice in ogni fase del procedimento (nelle indagini preliminari, in udienza preliminare, in sede di applicazione di misure cautelari, ecc.) — spetti, per giurisprudenza costante, anche al GUP con la sentenza emessa a seguito del giudizio abbreviato. È del tutto evidente come il meccanismo processuale in questa sede oggetto di censura privi il giudicante della possibilità di determinarsi in maniera autonoma rispetto all'imputazione come cristallizzata dal giudice dell'udienza preliminare.

Una prima antinomia fra le norme interne ordinarie con l'art. 111, comma 2 e comma 6 della Costituzione e l'art. 6 della CEDU si coglie con riguardo al profilo oggettivo dell'imparzialità e il difetto risulta di natura funzionale. Trattasi invero di un'abnormità strutturale/funzionale, che deriva direttamente dalla legge (e cioè dal combinato disposto delle norme scrutinate) e non già dall'esercizio del potere che il comma 2-bis, dell'art. 429 c.p.p. attribuisce al giudice dell'udienza preliminare.



La «terzietà ed imparzialità» sono prerequisites del giudicare, sono le condizioni essenziali per la celebrazione (ancora prima della fase decisoria) di un processo «giusto».

L'art. 34 c.p.p. (che disciplina le «incompatibilità determinate da atti compiuti nel procedimento») è la norma che consente di comprendere come la questione che si sottopone alla valutazione della Corte sia «rilevante» e «non manifestamente infondata».

Tale disposizione elenca tutte una serie di situazioni che vietano, già in astratto, a un giudice di «esercitare le funzioni nel grado successivo» ovvero «di partecipare al giudizio»: il legislatore (e la Consulta, con i plurimi interventi additivi) individua a priori il complesso delle situazioni atte a turbare l'imparzialità del giudice rispetto agli ulteriori esiti di una determinata vicenda, in conseguenza di una concorrente o pregressa attività o posizione funzionale.

Nel caso di specie, il giudice dell'abbreviato non ha compiuto atti nel procedimento, ma «eredita» un vincolo o limite funzionale dalla decisione assunta dal giudice che l'ha preceduto. Egli è il giudice dell'abbreviato, reso possibile in virtù della riqualificazione operata in udienza preliminare e, pur essendo chiamato a valutare i medesimi atti già valutati dal GUP, versa nella impossibilità, stante il divieto normativo posto dall'art. 438, comma 1-bis c.p.p., di darne una diversa qualificazione giuridica (o quantomeno quella dell'originaria imputazione).

Il giudice del giudizio abbreviato incardinato a seguito dell'applicazione di cui all'art. 429, comma 2-bis c.p.p. è a ben vedere inibito a fare uso di tutti i poteri che ineriscono all'esercizio della sua funzione. Tale condizione appare all'evidenza in contrasto con la nozione oggettiva di «terzietà ed imparzialità» che è alla base della norma costituzionale di cui all'art. 111, comma 2. Infatti, il giudice dell'abbreviato ha, tra le sue opzioni, soltanto quelle di assolvere o condannare l'imputato per il delitto di omicidio stradale.

Ripercorrendo la motivazione con la quale la Consulta, con la sentenza n. 224/2001, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 1 del codice di procedura penale (nella parte in cui non prevedeva l'incompatibilità alla funzione di giudice dell'udienza preliminare del giudice che abbia pronunciato o concorso a pronunciare sentenza, poi annullata, nei confronti del medesimo imputato e per lo stesso fatto), ben si può cogliere la «rilevanza» e la «non manifesta infondatezza» della questione di legittimità costituzionale che si sottopone alla Corte.

La «rilevanza» delle questioni di legittimità costituzionale attinenti alla «terzietà ed imparzialità» (e dunque alla «incompatibilità» a giudicare), sia nelle previsioni normative, che nelle pronunce della Consulta è sempre valutata a priori, cioè nel momento in cui si incardina il processo e si individua il giudice competente a decidere.

La particolarità della questione è che l'incompatibilità, *sub specie* di mancanza «funzionale» di terzietà e indipendenza, deriva dal fatto che l'individuazione del giudice del giudizio abbreviato, in conseguenza dell'applicazione dell'art. 458 c.p.p., il potere partecipare al giudizio (come fonte della capacità di definire giudizio di merito) e il perimetro del giudizio abbreviato (come facoltà/poteri esercitabili a fronte del limite posto dall'art. 438, comma 1-bis c.p.p.) derivano dalla valutazione di merito operata dal giudice dell'udienza preliminare, *ex art.* 429, comma 2-bis c.p.p. e dal disposto normativo che prevede che «si applicano le disposizioni di cui all'art. 458 c.p.p.».

Il giudice dell'abbreviato, incardinato a seguito della riqualificazione *ex* comma 2-bis, dell'art. 429 c.p.p., in sintesi, versa nella medesima situazione «astratta» di «incompatibilità», pacificamente sussistente in capo al GUP che ha disposto il rinvio a giudizio, riqualificato il fatto oggetto di contestazione e consentito l'accesso al rito. Paradossalmente, quale giudice del merito, rispetto all'imputazione, ha addirittura meno poteri di quelli esercitati dal giudice dell'udienza preliminare.

Pertanto, il giudice dell'abbreviato non può ritenersi «terzo e imparziale», posto che:

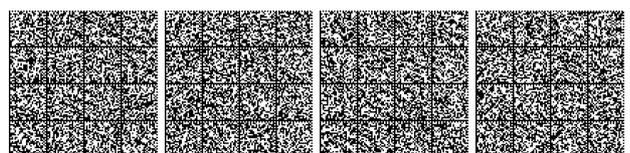
alla richiesta di ammissione al rito abbreviato, tempestivamente presentata, non poteva che conseguire l'ammissione «di diritto» al rito;

la richiesta di rito abbreviato è stata resa ammissibile dalla riqualificazione giuridica del fatto, operata dal GUP, *ex art.* 429, comma 2-bis c.p.p.;

per disposto normativo, a seguito della richiesta di giudizio abbreviato, si applicano le disposizioni di cui all'art. 458 c.p.p.;

se a norma dell'art. 34, comma 2 c.p.p. «non può partecipare al giudizio il giudice che ha emesso il provvedimento conclusivo dell'udienza preliminare o ha disposto il giudizio immediato ...», ovviamente per la valutazione già espressa non si vede come possa essere considerato «terzo e imparziale» un giudice che (diversamente da quello dibattimentale) è funzionalmente vincolato, cioè sottoposto alla valutazione fatta da chi l'ha preceduto.

È evidente, altresì, la sussistenza, nel presente giudizio, di quella che la Consulta ha definito come la «forza di prevenzione» esercitata, nella rinnovata fase processuale, dalle valutazioni in questo caso già compiute dal giudice dell'udienza preliminare.



Al fine di ulteriormente suffragare la «rilevanza» della questione di legittimità costituzionale, si richiamano i principi costantemente applicati dalla Consulta in tema di incompatibilità.

Nella sentenza n. 224/2001, si legge: «... va premesso come, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, le norme sulla incompatibilità del giudice determinata da atti compiuti nel procedimento presidiano i valori costituzionali della terzietà e dell'imparzialità della giurisdizione, risultando finalizzate ad evitare che la decisione sul merito della causa possa essere o apparire condizionata dalla «forza della prevenzione» — ossia dalla naturale tendenza a confermare una decisione già presa o a mantenere un atteggiamento già assunto — scaturente da valutazioni cui il giudice sia stato precedentemente chiamato in ordine alla medesima *res iudicanda*. Il secondo termine della relazione di incompatibilità costituzionalmente rilevante, espressivo della sede «pregiudicata» dall'accennato effetto di «condizionamento», è stato identificato nel «giudizio» contenutisticamente inteso, e cioè in ogni sequenza procedimentale — anche diversa dal giudizio dibattimentale — la quale, collocandosi in una fase diversa da quella in cui si è svolta l'attività «pregiudicante», implichi una valutazione sul merito dell'accusa, e non determinazioni incidenti sul semplice svolgimento del processo, ancorché adottate sulla base di un apprezzamento delle risultanze processuali ...».

Nel caso di specie, non è la diversità fisica della persona del giudice a «sanare» incompatibilità, sussistente, ma non prevista.

L'ammissione del rito, resa possibile dalla previa riqualificazione, rende evidente che anche in tale ipotesi «ricorre il pericolo che l'art. 34, comma 1 c.p.p. è finalizzato a rimuovere»: le valutazioni demandate al giudice dell'abbreviato, avanti al quale in mancanza della rivalutazione del GUP non si sarebbe incardinato alcun giudizio, appaiono condizionate dalla cosiddetta «forza della prevenzione», e cioè dalla naturale propensione a tenere fermo il giudizio precedentemente espresso in ordine alla medesima *res iudicanda*.

Ora, il canone costituzionale dell'imparzialità e della terzietà del giudice, enunciato dall'art. 111, secondo comma della Costituzione è sovrapponibile a quello previsto dall'art. 6, paragrafo 1, CEDU: è un canone che attiene ad una condizione consustanziale che deve caratterizzare l'intero giudizio e non già il solo momento decisorio.

La Corte di Strasburgo ha evidenziato che si deve ravvisare una violazione del principio di imparzialità ogni qualvolta le attività poste in essere anteriormente dal giudice — non importa se nella stessa o in altra fase processuale — siano tali da comportare una sostanziale anticipazione del giudizio, sia per l'estensione dei poteri affidati, sia per l'approfondita conoscenza degli elementi di prova su cui poi sarà chiamato a rendere la sua decisione nel merito (*cf.* sentenze Corte EDU 15 gennaio 2015, Dragojević contro Croazia; 11 luglio 2013, Rudnichenko contro Ucraina; 25 luglio 2000, Tierce e altri contro San Marino; 26 ottobre 1984, De Cubber contro Belgio).

Il principio fissato dalla Corte di Strasburgo deve valere anche nel caso in cui il giudizio si incardini avanti a un giudice che, derivando il suo potere dalle valutazioni di merito eseguite dal giudicante che l'ha preceduto, subisca, per l'effetto di quelle e della previsione di cui all'art. 438, comma 1-*bis* c.p.p., una limitazione dei poteri esercitabili.

Orbene, l'art. 429, comma 2-*bis* c.p.p. nella parte in cui richiama l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 458 c.p.p., tenuto conto del disposto di cui all'art. 438, comma 1-*bis* c.p.p., produce l'individuazione di un giudice naturale che versa in una «incompatibilità» funzionale e, come tale, non può/deve partecipare al giudizio.

La omessa previsione della predetta incompatibilità, si pone in contrasto, in particolare, con l'art. 6, paragrafo 1, CEDU, nella parte in cui stabilisce che «[ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata [...] da un tribunale [...] imparziale]», secondo l'interpretazione offerta dalla consolidata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Inoltre, appare manifestamente non infondato il dubbio (oltre che ovviamente rilevante nel caso di specie) che il descritto meccanismo processuale sia in contrasto con l'art. 101, comma 2 della Costituzione.

Tale precetto costituzionale, affermando che «i giudici sono soggetti soltanto alla legge», se da un lato puntella (grazie all'avverbio soltanto) quell'indipendenza che sarà esplicitata dal successivo art. 104, dall'altro sottolinea l'unico vincolo di soggezione a cui è sottoposta la funzione giurisdizionale: la legge. Trattasi, come evidente, di norma che non tollera disposizioni lesive dell'autonomia e indipendenza della funzione giurisdizionale.

Nel caso di specie, per le argomentazioni sopra espresse, attraverso l'esercizio del potere di riqualificazione attuato dal giudice dell'udienza preliminare ai sensi dell'art. 429, comma 2-*bis* c.p.p. si determina in capo al giudice del rito abbreviato un vincolo che non deriva (o quantomeno non soltanto) dalla legge, bensì dall'esercizio stesso di tale potere.

Appare pacifico come il meccanismo processuale introdotto dal combinato disposto delle norme censurate implichi una concreta elusione del principio di soggezione del giudice solo alla legge, posto che lo stesso non è in alcun modo libero e autonomo nelle sue concrete valutazioni ma è sostanzialmente assoggettato alla pregressa valutazione operata da un altro giudice.



Trattasi, ad avviso del rimettente, di un'inammissibile compromissione del libero esercizio del potere di convincimento del giudice, non superabile, come sopra evidenziato, da alcun rimedio di carattere processuale.

*P.Q.M.*

*Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948 e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, 299 c.p.p., solleva questione di legittimità costituzionale:*

*1) dell'art. 429, comma 2-bis c.p.p., in combinato disposto con l'art. 458 c.p.p., nella parte in cui consente che a celebrare il giudizio abbreviato sia un giudice che, per limiti funzionali, non può ritenersi «terzo e imparziale» e in quanto non «soggetto soltanto alla legge», per contrasto con gli articoli 101, comma 2 della Costituzione, 111, commi 2 e 6 della Costituzione, 117, comma 1 della Costituzione in relazione all'art. 6, paragrafo 1 della CEDU;*

*2) dell'art. 34 c.p.p., nella parte in cui non prevede l'incompatibilità a partecipare al giudizio abbreviato del giudice individuato a norma della disposizione di cui all'art. 458 c.p.p., che per le limitazioni derivanti dall'art. 438, comma 1-bis c.p.p. e per l'impossibilità di fare applicazione dell'art. 521 c.p.p., non può essere considerato «terzo e imparziale» per contrasto con gli articoli 111, commi 2 e 6 della Costituzione, 117, comma 1 della Costituzione in relazione all'art. 6, paragrafo 1 della CEDU.*

*Sospende il processo in corso e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, all'imputato C. R. e al suo difensore nonché la comunicazione della stessa ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.*

Bologna, 2 dicembre 2021

*Il giudice: GAMBERINI*

22C00091

N. 56

*Ordinanza dell'11 marzo 2022 del Tribunale di Padova  
nel procedimento civile promosso da B. R. c/Comune di Padova*

**Circolazione stradale - Sanzioni amministrative - Misura cautelare del sequestro e sanzione accessoria della confisca amministrativa - Previsione che dispone la sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente a carico del custode di un mezzo sequestrato che circoli abusivamente con il medesimo o comunque consenta che altri vi circolino abusivamente.**

– Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 213, comma 8.

TRIBUNALE DI PADOVA

SEZIONE II CIVILE

Il giudice dott. Guido Marzella nella causa rubricata *sub* n. 6969/2021 r.g.a.c. ha pronunciato fuori udienza la seguente ordinanza visto il verbale d'udienza del 13 gennaio 2022, nell'ambito del quale si dettavano disposizioni in merito alla trattazione cartolare dell'udienza del 17 febbraio 2022;

Atteso che le parti hanno provveduto a depositare le note scritte autorizzate contenenti le proprie deduzioni e richieste, nell'ambito delle quali l'appellante ribadiva l'istanza finalizzata ad ottenere che venisse sollevata questione di legittimità costituzionale dell'ottavo comma dell'art. 213 del C.d.S., nella parte in cui tale norma commina in via automatica la sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida, senza rimettere al giudice di merito la possibilità di graduare la sanzione medesima, in relazione alla concreta gravità della violazione commessa, anche sotto il profilo soggettivo;



Ricordato allora, sotto un primo profilo, come nel caso di specie si verta in un giudizio di appello avverso una sentenza del giudice di pace di Padova, il quale rigettava l'opposizione promossa dal trasgressore ai sensi dell'art. 204-bis C.d.S. nei confronti:

del verbale di accertamento della violazione dell'art. 213, ottavo comma, C.d.S., di n. V-50042603, relativo all'aver posto in circolazione un veicolo sottoposto alla misura cautelare del sequestro e del quale il trasgressore era stato nominato custode, al quale conseguono le sanzioni accessorie della revoca della patente di guida e della alienazione del veicolo, previa revoca della custodia;

e del correlato verbale di recupero del mezzo in questione, di n. 42101, già appunto oggetto di sequestro;

Lamentandosi da parte dell'appellante l'erroneità della predetta pronuncia dal momento che il giudice di prime cure non avrebbe tenuto conto del fatto:

che il veicolo in questione sarebbe stato in realtà dissequestrato dal prefetto già con precedente ordinanza del 16 ottobre 2017, emessa con riguardo alla impugnazione dei verbali d'accertamento:

n. 8159184, relativo alla guida senza copertura assicurativa del mezzo, radiato per esportazione;

n. 6330/S, con cui veniva applicata la sanzione accessoria del sequestro amministrativo e disposto l'affidamento in custodia del mezzo;

n. 8159185 relativo alla circolazione del medesimo mezzo privo di immatricolazione o carta di circolazione;

n. 10011/S, con cui veniva disposta l'ulteriore sanzione accessoria del sequestro amministrativo e disposto l'affidamento in custodia del mezzo;

che in ogni caso, se anche la predetta ordinanza avesse riguardato solo i verbali n. 8159185 e n. 10011/S, l'efficacia degli altri sarebbe comunque venuta meno per sopravvenuto decorso dei termini di adozione della relativa della decisione, in concreto mai intervenuta riguardo ai verbali n. 8159184 e n. 6330/S;

che doveva d'altro canto ritenersi assolutamente infondato il richiamo operato nella sentenza di primo grado all'istituto del dissequestro condizionato, in quanto non previsto in alcun modo dalla nostra legislazione, la quale prevede unicamente possibili aggiunte di prescrizioni autonome, quali l'ordine di esibizione dei documenti regolarizzati relativi al veicolo;

che non si era nemmeno tenuto conto della buona fede del trasgressore e quindi dell'assenza dell'elemento soggettivo della violazione, determinata dalla convinzione in capo al medesimo della possibilità di circolare con il veicolo in questione, la cui radiazione e sottoposizione a sequestro non risultavano né al P.R.A. né in altri pubblici registri;

Osservato come il Comune di Padova si sia quindi difeso rilevando:

che in relazione al ricorso presentato dal B avverso i predetti accertamenti il prefetto aveva unicamente preso posizione riguardo ai verbali di n. 8159185 e n. 10011/S, disponendo il dissequestro del mezzo, mentre non si era pronunciato riguardo agli altri poiché, essendo intervenuto il pagamento della sanzione in misura minima con riferimento al verbale n. 8159184, il ricorso avverso di esso ed a quello correlato *sub* n. 6330/S risultava ormai irricevibile;

che presso i terminali del P.R.A. l'automezzo risultava tuttora sotto sequestro;

che ben risultava ammissibile l'adozione di un provvedimento di dissequestro condizionato, siccome riconosciuto sia dalla Suprema Corte (Cass. pen. n. 4169/97) sia dal Consiglio di Stato (C.d.S. 25 giugno 2019, n. 4362);

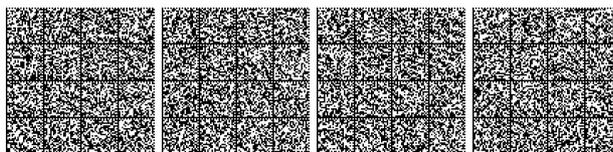
che la sentenza era da ritenersi pertanto del tutto corretta giacché:

risultando l'opposizione al verbale di n. 8159184 inammissibile per i motivi sopra citati, nemmeno si era potuto adottare alcun provvedimento in merito al relativo sequestro, che era quindi rimasto in vigore;

per circolare, l'appellante avrebbe allora dovuto esibire sia il certificato di assicurazione sia quello di immatricolazione, dal momento che il dissequestro del mezzo era legittimamente condizionato alla previa acquisizione dei predetti documenti;

in ogni caso non si riscontrava alcuna buona fede in capo al trasgressore, il quale sapeva di doversi munire dei certificati in oggetto e, pur non avendoli, aveva ciò nonostante continuato ad utilizzarla il veicolo;

la confisca, quando non disposta contestualmente all'emissione dell'ordinanza ingiunzione, ben poteva essere adottata entro il termine di prescrizione quinquennale;



Riscontrata allora l'attuale rilevanza della questione di legittimità costituzionale indicata dall'appellante dal momento che:

non si rinvencono nella fattispecie questioni di natura pregiudiziale o processuale tali da comportare l'immediata definizione in rito del presente giudizio, destinato viceversa a transitare immediatamente in decisione sul merito, stante la natura esclusivamente documentale delle questioni sottoposte all'attenzione del giudicante;

la solidità degli argomenti difensivi enucleati dal patrocinio del Comune di Padova induce a ritenere possibile, se non addirittura probabile, il rigetto dell'appello, con susseguente necessità di applicazione a carico del trasgressore della sanzione di cui si lamenta appunto l'irragionevolezza;

non appare d'altro canto ammissibile una interpretazione costituzionalmente orientata della norma, posto che il tenore letterale della medesima (il quale si limita a disporre l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida nei confronti di colui che, avendo assunto la custodia del veicolo, circoli abusivamente con il medesimo durante il periodo in cui esso è sottoposto a sequestro) non offre alcun margine interpretativo al giudicante;

Opinato quindi, quanto alla valutazione di non manifesta infondatezza della questione, come, sotto un primo profilo, la previsione di un provvedimento ablativo del titolo di guida, di per sé comportante una sensibile compressione delle concrete modalità di estrinsecazione della libertà di movimento, non paia peraltro presentare alcuna immediata attinenza con l'effettivo abuso del medesimo titolo, dal momento che a mente dell'ottavo comma dell'art. 213 C.d.S. essa consegue alla mera violazione degli obblighi di custodia e non risulta invece in alcun modo collegata alla conduzione del veicolo in maniera tale da cagionare pericolo alla circolazione stradale, risultando conseguentemente del tutto sproporzionata rispetto al rischio in concreto ingenerato dalla condotta sanzionata;

Considerato che ciò risulta *a fortiori* più evidente ove si consideri che tale sanzione risulta applicabile in via automatica e senza alcuna possibilità di modulazione da parte dell'Autorità amministrativa o del giudice, in ciò riscontrandosi uno stridente contrasto con il tenore dell'art. 3 della Costituzione, in forza del quale, secondo la dottrina più recente formatasi in relazione al c.d. *ne bis in idem* sostanziale, può trovare spazio e autonoma consistenza il principio di proporzionalità;

Notato, d'altro canto, che esaminando la norma in questione alla luce del predetto principio ne risulta evidente la sproporzione rispetto alla trasgressione cui risulta collegata, dal momento che la medesima, sebbene formalmente atteggiandosi ad una mera sanzione amministrativa accessoria, viene in realtà a presentare connotati di afflittività tali da superare ampiamente il disvalore del fatto a cui dovrebbe essere applicata;

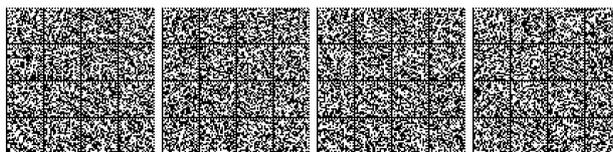
Ritenuto quindi, in proposito, che sebbene ciò debba almeno apparentemente considerarsi il frutto dell'espressione di una scelta politica sanzionatoria rimessa alla discrezionalità legislativa, in quanto tale non sindacabile *sic et simpliciter* dalla Consulta, ciò nonostante si possa giungere a diversa conclusione nel presupposto che ciò sia vero solo a patto che l'esercizio della predetta discrezionalità segua canoni di ragionevolezza o, quanto meno, di non manifesta irragionevolezza, non potendosi risolvere in una disparità di trattamento rispetto a situazioni assimilabili o, addirittura, cariche di ben più rilevanti cifre di disvalore e di offensività, così come ad esempio ben chiarito nella recente sentenza della Corte costituzionale n. 88 del 17 aprile 2019, la quale ha ribadito siffatto principio, ponendo in evidenza come, nella disposizione allora sottoposta al vaglio di costituzionalità (e cioè l'art. 222, secondo comma, quarto periodo, C.d.S.), la scelta del legislatore di prevedere la revoca come sanzione amministrativa accessoria automatica avrebbe travalicato i limiti della ragionevolezza, finendo per sottoporre alla medesima sanzione accessoria, senza possibilità di graduazione o comunque di applicazione della sanzione meno afflittiva della sospensione della patente, situazioni la cui ontologica diversità era invece attestata dalla notevole differenziazione delle sanzioni penali, graduate in funzione di un ben diverso disvalore sociale;

Tenuto quindi conto del fatto che la Consulta ha già statuito:

che la revoca della patente non può essere disposta dal legislatore in maniera automatica ed indistinta in ognuna delle plurime ipotesi previste sia dall'art. 589-*bis* sia dall'art. 590-*bis* cp ma si giustifica solo nelle ben circoscritte ipotesi più gravi, sanzionate come fattispecie aggravate dal secondo e dal terzo comma di entrambe tali disposizioni;

che nelle altre ipotesi meno gravi il giudice deve poter valutare le circostanze del caso ed eventualmente applicare, come sanzione amministrativa accessoria, in luogo della revoca della patente, la sospensione della stessa come previsto, e nei limiti fissati, dal secondo e terzo periodo del secondo comma dell'art. 222 C.d.S.;

Constatato, di conseguenza, come alla luce di quanto appena sopra esposto non possa allora non destare dubbi di ragionevolezza la disciplina sanzionatoria di cui all'ottavo comma dell'art. 213 C.d.S. nella parte in cui prevede che, a seguito dell'accertamento da parte del prefetto della violazione degli obblighi del custode di un veicolo seque-



strato, debba essere necessariamente irrogata la sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida giacché, in tal caso, ad una violazione di carattere amministrativo afferente la mera messa in circolazione di un veicolo consegue, in via automatica, una sanzione accessoria ben più afflittiva di quella prevista per una violazione di carattere penalistico che abbia comportato un grave evento lesivo della vita di terzi, ciò che si scontra con ogni canone costituzionale di uguaglianza e ragionevolezza, non potendosi certo equiparare il mancato rispetto dei doveri imposti da un particolare ufficio alla totale o comunque elevata compromissione della salute psicofisica di soggetti terzi e ciò senza che sia prevista la possibilità di modulare in maniera congrua ed attinente alla singola fattispecie la sanzione, applicando eventualmente, in luogo della revoca, anche la mera sospensione della patente di guida;

*P.Q.M.*

*Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'ottavo comma dell'art. 213 C.d.S., per contrasto con l'art. 3 della Carta costituzionale, nella parte in cui prevede la sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente a carico del custode di un mezzo sequestrato che circoli abusivamente con il medesimo o comunque consenta che altri vi circolino abusivamente:*

*ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*dispone la sospensione del presente giudizio;*

*ordina che la presente ordinanza sia notificata a cura della cancelleria al pubblico ministero, alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere.*

Padova, 7 marzo 2022

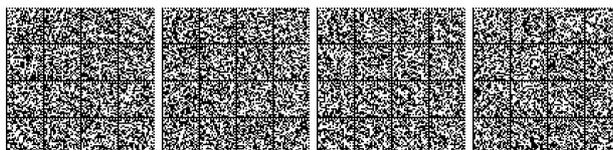
*Il giudice: MARZELLA*

22C00092

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2022-GUR-021) 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](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.  
Vendita Gazzetta Ufficiale  
Via Salaria, 691  
00138 Roma  
fax: 06-8508-3466  
e-mail: [informazioni@gazzettaufficiale.it](mailto:informazioni@gazzettaufficiale.it)

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



*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>
<b>Tipo A</b>	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 € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</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 € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b>	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 € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b>	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 € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b>	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 € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b>	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 € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

**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	€ <b>190,00</b>
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ <b>180,50</b>
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

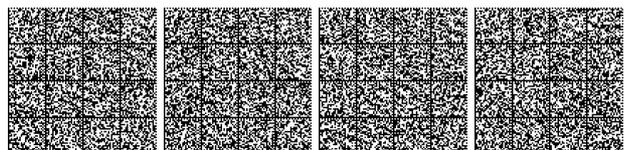
**I.V.A. 4% a carico dell'Editore**

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 5 2 5 \*

€ 4,00

