

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 160° - Numero 14

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

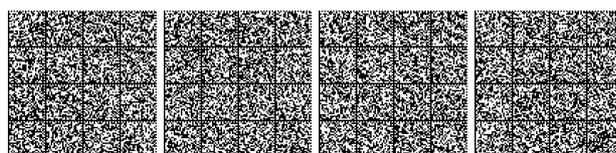
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 3 aprile 2019

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

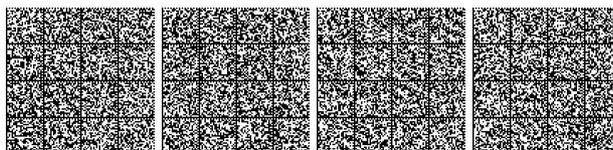




S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **65.** Sentenza 6 febbraio - 29 marzo 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Acque e acquedotti - Norme di organizzazione del servizio idrico integrato (affidamento del controllo analogo ad apposita Commissione istituita presso l'EGAS; scioglimento del Comitato istituzionale d'ambito con deliberazione della Giunta regionale; quota di partecipazione azionaria della Regione nella società di gestione del servizio idrico integrato; disciplina delle gestioni esistenti nell'ambito territoriale ottimale).
 - Legge della Regione autonoma Sardegna 11 dicembre 2017, n. 25, recante «Modifiche alla legge regionale 4 febbraio 2015, n. 4 (Istituzione dell'Ente di governo dell'ambito della Sardegna e modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 19 del 2006) e alla legge regionale 25 luglio 2008, n. 10 (Riordino delle funzioni in materia di aree industriali)», artt. 1, 4, 6 e 8..... Pag. 1
- N. **66.** Sentenza 23 gennaio - 29 marzo 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Processo penale - Disciplina delle incompatibilità del giudice - Giudice dell'udienza preliminare che abbia invitato, con esito positivo, il pubblico ministero a procedere alla modifica dell'imputazione per diversità del fatto.
 - Codice di procedura penale, art. 34, comma 2..... Pag. 18
- N. **67.** Sentenza 20 febbraio - 29 marzo 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Spese di giustizia - Contributo unificato - Riscossione - Notificazione dell'invito al pagamento presso il domicilio eletto o, in mancanza, tramite deposito presso l'ufficio.
 - Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», art. 248, comma 2..... Pag. 26
- N. **68.** Sentenza 20 febbraio - 29 marzo 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Processo penale - Processo minorile - Disciplina della sospensione del processo con messa alla prova - Criteri per la determinazione della pena da eseguire, in caso di esito negativo della messa alla prova.
 - D.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), art. 29; codice di procedura penale, art. 657-bis. Pag. 33
- N. **69.** Ordinanza 23 gennaio - 29 marzo 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Ordinamento militare - Limitazioni all'esercizio del diritto di associazione e divieto di sciopero - Divieto per i militari di costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali.
 - Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), art. 1475, comma 2..... Pag. 40



N. 70. Ordinanza 20 febbraio - 29 marzo 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Arbitrato - Assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni e delle Province - Determinazione della equa indennità di riscatto dovuta ai concessionari - Devoluzione ad un collegio arbitrale in via esclusiva in mancanza di accordo tra le parti.

- Regio decreto 15 ottobre 1925, n. 2578 (Approvazione del testo unico della legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province), art. 24, settimo e ottavo comma.

Pag. 43

N. 71. Ordinanza 20 febbraio - 29 marzo 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Decreto di giudizio immediato - Decreto di citazione a giudizio - Facoltà dell'imputato di chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova.

- Codice di procedura penale, artt. 456 e 552, comma 1, lettera f).

Pag. 45

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 21. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 febbraio 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Caccia - Norme della Regione Marche - Calendario venatorio regionale - Autorizzazione, secondo modalità e condizioni indicati nel calendario venatorio vigente, all'esercizio dell'attività venatoria nei siti della Rete Natura 2000.

- Legge della Regione Marche 12 dicembre 2018, n. 46 (Modifiche urgenti alla legge regionale 7 novembre 2018, n. 44: "Modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 "Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria" e disposizioni urgenti sulla pianificazione faunistico-venatoria"), artt. 1 e 2.

Pag. 49

N. 22. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 febbraio 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Caccia - Norme della Regione Lombardia - Annotazione sul tesserino venatorio, in modo indelebile, del numero dei capi di selvaggina migratoria dopo gli abbattimenti e l'avvenuto recupero - Modalità e divieti per l'esercizio venatorio da appostamento fisso e temporaneo.

- Legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2018, n. 17 (Legge di revisione normativa e di semplificazione 2018), art. 15, comma 1, lettere j), m) e q).

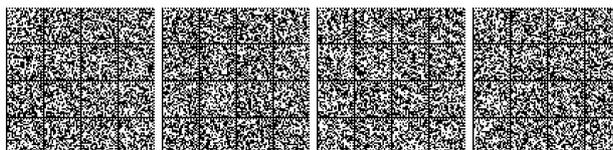
Pag. 52

N. 23. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 febbraio 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

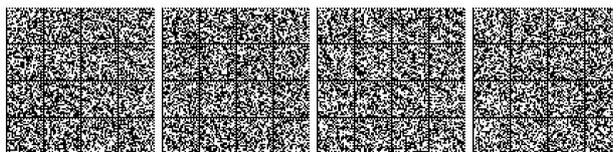
Volontariato - Norme della Regione Basilicata - Disciplina degli interventi regionali in materia di prevenzione e contrasto al fenomeno del bullismo e cyber bullismo - Finanziamenti dei progetti presentati da associazioni di volontariato e di promozione sociale iscritte nel registro regionale del volontariato.

- Legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 43 (Disciplina degli interventi regionali in materia di prevenzione e contrasto al fenomeno del bullismo e cyber bullismo), artt. 3 e 4.

Pag. 56



- N. 3. Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti depositato in cancelleria il 15 febbraio 2019 (della Regione Emilia-Romagna)
- Opere pubbliche - Progettazione preliminare degli interventi di potenziamento del sistema autostradale e tangenziale di Bologna del c.d. "passante nord di Bologna" di cui all'accordo del 15 aprile 2016, sottoscritto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dalla Regione Emilia-Romagna, dalla Provincia di Bologna, dal Comune di Bologna e dalla Società Autostrade per l'Italia spa - Omessa riconvocazione, da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, della Conferenza di Servizi già in corso e rinviata con nota n. 13005 del 17 agosto 2018 - Unilaterale nuova progettazione preliminare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Mancata condivisione con la Regione degli elaborati della nuova formulazione progettuale prospettata nel comunicato stampa del 10 dicembre 2018.**
- Omessa riconvocazione della Conferenza di servizi, relativa al c.d. "passante nord di Bologna", rinviata con nota n. 13005 del 17 agosto 2018; unilaterale nuova progettazione preliminare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; mancata condivisione con la Regione Emilia-Romagna degli elaborati contenenti la nuova formulazione progettuale prospettata nel comunicato stampa del 10 dicembre 2018. Pag. 58
- N. 44. Ordinanza del Giudice di pace di Barrafranca del 5 novembre 2018
- Procedimento civile - Opposizione all'ingiunzione per il pagamento delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici - Competenza territoriale del giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto.**
- Decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), art. 32, comma 2. Pag. 65
- N. 45. Ordinanza del Giudice di pace di Barrafranca del 5 novembre 2018
- Procedimento civile - Opposizione all'ingiunzione per il pagamento delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici - Competenza territoriale del giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto.**
- Decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), art. 32, comma 2. Pag. 67
- N. 46. Ordinanza del Giudice di pace di Barrafranca del 5 novembre 2018
- Procedimento civile - Opposizione all'ingiunzione per il pagamento delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici - Competenza territoriale del giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto.**
- Decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), art. 32, comma 2. Pag. 69
- N. 47. Ordinanza del Giudice di pace di Barrafranca del 5 novembre 2018
- Procedimento civile - Opposizione all'ingiunzione per il pagamento delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici - Competenza territoriale del giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto.**
- Decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), art. 32, comma 2. Pag. 71





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 65

Sentenza 6 febbraio - 29 marzo 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Acque e acquedotti - Norme di organizzazione del servizio idrico integrato (affidamento del controllo analogo ad apposita Commissione istituita presso l'EGAS; scioglimento del Comitato istituzionale d'ambito con deliberazione della Giunta regionale; quota di partecipazione azionaria della Regione nella società di gestione del servizio idrico integrato; disciplina delle gestioni esistenti nell'ambito territoriale ottimale).

- Legge della Regione autonoma Sardegna 11 dicembre 2017, n. 25, recante «Modifiche alla legge regionale 4 febbraio 2015, n. 4 (Istituzione dell'Ente di governo dell'ambito della Sardegna e modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 19 del 2006) e alla legge regionale 25 luglio 2008, n. 10 (Riordino delle funzioni in materia di aree industriali)», artt. 1, 4, 6 e 8.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

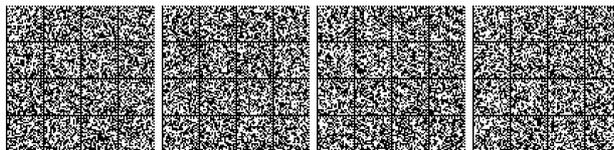
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 4, 6 e 8 della legge della Regione autonoma Sardegna 11 dicembre 2017, n. 25, recante «Modifiche alla legge regionale 4 febbraio 2015, n. 4 (Istituzione dell'Ente di governo dell'ambito della Sardegna e modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 19 del 2006) e alla legge regionale 25 luglio 2008, n. 10 (Riordino delle funzioni in materia di aree industriali)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 12-15 febbraio 2018, depositato in cancelleria il 20 febbraio 2018, iscritto al n. 14 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nella udienza pubblica del 5 febbraio 2019 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giandomenico Falcon e Mattia Pani per la Regione autonoma Sardegna.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 12-15 febbraio 2018 e depositato il 20 febbraio 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 4, 6 e 8 della legge della Regione autonoma Sardegna 11 dicembre 2017, n. 25, recante «Modifiche alla legge regionale 4 febbraio 2015, n. 4 (Istituzione dell'Ente di governo dell'ambito della Sardegna e modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 19 del 2006) e alla legge regionale 25 luglio 2008, n. 10 (Riordino delle funzioni in materia di aree industriali)», in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*), della Costituzione.

1.1.- In via preliminare la difesa statale ricorda come il tema della competenza legislativa delle regioni speciali in materia di servizio idrico integrato sia stato oggetto, negli ultimi anni, di alcune pronunce della Corte costituzionale, nelle quali la relativa disciplina è stata ricondotta ora alla potestà legislativa esclusiva della regione, qualora le disposizioni statutarie espressamente depongano in questo senso, ora, invece, alla potestà legislativa residuale ex art. 117, quarto comma, Cost., in virtù della clausola di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione). In particolare, a quest'ultima soluzione la Corte è pervenuta con riferimento alla Regione Siciliana, le cui disposizioni statutarie riconducono il servizio idrico integrato a materie di competenza legislativa concorrente (è citata la sentenza n. 93 del 2017).

Il ricorrente sottolinea, altresì, che l'aver riconosciuto l'esistenza di una competenza di tipo residuale in materia di servizi pubblici locali obbliga il legislatore regionale al rispetto dei limiti inerenti alla «tutela della concorrenza» e alla «tutela dell'ambiente».

La Regione autonoma Sardegna - stando alla lettura delle disposizioni statutarie data dalla difesa statale - si troverebbe nella medesima condizione della Sicilia, in quanto nell'art. 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) le materie «assunzione di pubblici servizi» e «igiene e sanità pubblica», «cui la giurisprudenza costituzionale riconduce i prevalenti caratteri della gestione del Servizio idrico integrato», sono ricomprese tra quelle di potestà legislativa concorrente.

Nella prospettazione del ricorrente sarebbero, invece, «decisamente marginali e recessive» ai fini dell'individuazione dell'ambito relativo al servizio idrico integrato, le materie delle «acque minerali e termali» e dell'«esercizio dei diritti demaniali della Regione sulle acque pubbliche»; sarebbe, inoltre, del tutto irrilevante nel caso di specie la materia dei «lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione».

Pertanto, anche la Regione autonoma Sardegna non sarebbe titolare di una competenza legislativa esclusiva nella materia in oggetto, ma solo di una concorrente o residuale ex art. 117, quarto comma, Cost., in virtù della clausola di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

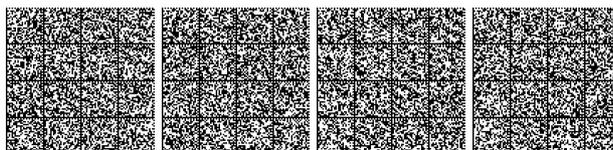
Per le ragioni anzidette il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che alcune norme della legge regionale censurata siano dichiarate illegittime per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*), Cost.

1.2.- In primo luogo, il ricorrente ritiene che l'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017 sia illegittimo per contrasto con gli anzidetti parametri costituzionali, in relazione agli artt. 149 e 149-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

L'art. 1 impugnato ha aggiunto, dopo il comma 3 dell'art. 2 della legge della Regione autonoma Sardegna 4 febbraio 2015, n. 4 (Istituzione dell'Ente di governo dell'ambito della Sardegna e modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 19 del 2006), il seguente comma 3-bis: «In considerazione del permanere del principio di affidamento della gestione del servizio idrico a società interamente pubbliche si assicura che l'acqua resti un servizio pubblico locale di interesse economico generale, in grado di garantire ai nuclei familiari morosi in condizioni di disagio economico, il diritto inalienabile ad un quantitativo minimo vitale pro-capite».

La difesa statale muove dall'assunto che la norma oggetto di censura qualifichi come principio permanente dell'ordinamento regionale l'affidamento della gestione del servizio idrico a società interamente pubbliche, che pertanto costituirebbe l'unica modalità in grado di garantire che l'acqua resti un servizio pubblico locale di interesse economico generale. Intesa in questo senso, la disposizione regionale violerebbe le regole fondamentali della concorrenza affermate dal diritto europeo, poiché imporrebbe la gestione di un servizio di interesse economico generale (SIEG) con la forma dell'*in house*, che rappresenta «una deroga alla regola del necessario affidamento al mercato».

1.2.1.- La disposizione regionale si porrebbe in contrasto, in particolare, con l'art. 149-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale prevede che «[l]'ente di governo dell'ambito, nel rispetto del piano d'ambito di cui all'articolo 149 e del principio di unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale, delibera la forma di gestione fra quelle previste dall'ordinamento europeo [...]», così individuate dal ricorrente: «affidamento mediante gara ad evidenza pubblica», «società mista con gara a monte per la scelta del socio privato» o «affidamento *in house*». La norma statale non esprime, dunque, «alcuna preferenza o criterio di prevalenza di una forma di affidamento rispetto alle altre».



Al riguardo, il ricorrente aggiunge che la giurisprudenza costituzionale ha ricondotto la disciplina delle forme di gestione e affidamento del servizio idrico integrato alla materia della «tutela della concorrenza» di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), che si impone alle regioni speciali ove queste esercitino la propria competenza residuale in base al quarto comma del citato art. 117. La norma regionale sarebbe, pertanto, incostituzionale, in quanto restringerebbe «il campo delle opzioni di scelta tra le modalità di affidamento del servizio che è stato predisposto dalla legge statale».

1.2.2.- La stessa norma violerebbe anche l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., sempre per il tramite dell'art. 149-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale - come già detto - prevede che la forma di gestione del servizio sia deliberata dall'ente di governo nel rispetto del piano d'ambito di cui all'art. 149 del medesimo d.lgs. La norma regionale avrebbe, invece, cristallizzato la scelta della forma di gestione del servizio, finendo quindi con l'incidere sulle competenze rimesse dalla legge statale all'ente di governo dell'ambito ottimale.

La difesa statale richiama altresì la giurisprudenza costituzionale consolidata (sentenze n. 325 del 2010 e n. 246 del 2009), secondo cui la disciplina dell'organizzazione del servizio idrico e delle funzioni svolte dall'autorità d'ambito rientrerebbe nella competenza esclusiva dello Stato, in quanto incidente nella materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema». Inoltre, sempre secondo il ricorrente, la legge regionale non potrebbe avocare a se stessa la scelta del modulo procedimentale di affidamento del servizio, che il legislatore statale ha rimesso all'autorità amministrativa, in quanto «necessitante una adeguata motivazione (anche) in punto di considerazione degli interessi ambientali, della delimitazione degli ambiti territoriali ottimali per l'organizzazione del Servizio Idrico Integrato» (è richiamata la sentenza n. 173 del 2017).

L'avocazione nella sede legislativa dell'individuazione della forma di gestione invertirebbe «l'ordine logico del rapporto tra tale scelta e la pianificazione d'ambito di cui all'art. 149 del d.lgs. n. 152 del 2006». Da qui l'ulteriore violazione del parametro costituzionale evocato.

1.3.- Sono impugnati anche gli artt. 4, 6 e 8, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017 per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'art. 5 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) e all'art. 16 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica).

Le disposizioni impuginate hanno modificato la legge reg. Sardegna n. 4 del 2015; più precisamente: l'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017 ha inserito l'art. 7-*bis* (rubricato «Esercizio del controllo analogo. Commissione per il controllo analogo») nella citata legge reg. Sardegna n. 4 del 2015; l'art. 6 della legge impugnata ne ha novellato l'art. 12 (rubricato «Funzioni regionali»); l'art. 8, comma 1, ne ha modificato l'art. 15, comma 1.

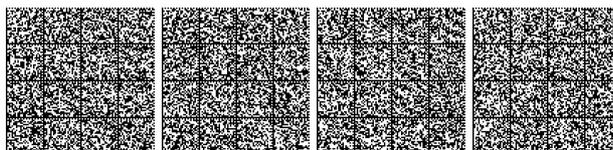
Le tre disposizioni della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017 sono impuginate perché «non disciplin[erebbero] il controllo analogo in modo coerente con le cogenti regole comunitarie e nazionali», come già formalmente segnalato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) e dall'Agenzia nazionale anticorruzione (ANAC). In proposito, il ricorrente allega al ricorso e alla delibera del Consiglio dei ministri i pareri espressi dall'AGCM e dall'ANAC sulla legge regionale oggetto di impugnazione.

Sul punto, la difesa statale precisa che in Sardegna «il soggetto gestore è la società Abbanoa spa, affidataria del servizio in via diretta fino al 2025, in quanto costituita come società in house, il cui capitale sociale - pur interamente pubblico - è sin qui appartenuto per la stragrande maggioranza alla Regione Sardegna ed in parte molto minore ai 342 comuni consorziati». Stando sempre alla ricostruzione del ricorrente, ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 50 del 2016, il controllo analogo sul soggetto gestore Abbanoa spa dovrebbe spettare all'Ente di governo dell'ambito della Sardegna (EGAS), in quanto quest'ultimo è l'ente affidante il servizio e la Abbanoa spa è società in house dell'Ente di governo e non di altre amministrazioni aggiudicatrici.

La difesa statale sottolinea inoltre come, nel quadro normativo precedente rispetto alla normativa regionale contestata, gli organi decisionali del soggetto gestore Abbanoa non fossero nominati dall'Ente di governo ma dalla Regione Sardegna, in virtù del fatto che la stragrande maggioranza del capitale sociale era detenuta da quest'ultima. Di conseguenza, l'EGAS - pur essendo l'ente rappresentativo di 342 Comuni concedenti - era privo di «reali poteri di controllo analogo», non potendo incidere in modo determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica controllata.

A detta del ricorrente, le norme impuginate, sebbene abbiano modificato il quadro normativo preesistente, deferendo la nomina degli organi decisionali di Abbanoa all'assemblea dei soci sulla base di terne di nominativi indicate dalla neoistituita Commissione per il controllo analogo, non risolvono la criticità sopra evidenziata.

Innanzitutto, il controllo analogo resterebbe sottratto all'EGAS e sarebbe affidato «formalmente ad un organo diverso (la Commissione), e sostanzialmente ad un ente diverso, ossia alla regione». Peraltro, l'art. 6 impugnato (che ha novellato l'art. 12 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015) avrebbe rafforzato i poteri di controllo della Regione



Sardegna, prevedendo la possibilità che il Comitato istituzionale d'ambito sia sciolto con decreto del Presidente della Regione, adottato previa deliberazione della Giunta e comunicato al Consiglio regionale (testo novellato dell'art. 12, comma 6, della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015).

In questa prospettiva non rileverebbe la pur significativa riduzione (da realizzarsi entro cinque anni dall'entrata in vigore della legge censurata) delle quote di partecipazione al capitale sociale di Abbano spa detenibili dalla Regione, che manterrebbe una quota del 20 per cento a fronte del limite massimo previsto in precedenza del 49 per cento. Secondo il ricorrente non sarebbe scalfito il «potere regionale assoluto» nei confronti dell'EGAS, che determinerebbe «un corrispondente potere [della Regione] di influire in maniera determinante sul soggetto gestore, che tuttavia non è in house rispetto alla Regione».

La difesa statale precisa che norme europee e statali consentono che il controllo analogo sia svolto anche tramite altri soggetti, purché si tratti di «soggetto intermedio controllato dalla amministrazione aggiudicatrice (nella fattispecie l'Ente di governo EGAS), non invece di soggetto controllante la stessa amministrazione aggiudicatrice».

In definitiva, il ricorrente ritiene che Abbano spa debba essere controllata in modo analogo dall'EGAS sia sul piano formale sia su quello sostanziale.

1.4.- Da ultimo, è impugnato l'art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*), Cost., in relazione all'art. 147, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 152 del 2006.

Il ricorrente sottolinea, preliminarmente, come l'art. 147, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 individui, tra i principi che devono essere rispettati dalle regioni, quello di unicità della gestione dell'intero servizio idrico integrato nell'ambito ottimale (lettera *b*). A sua volta, la giurisprudenza costituzionale avrebbe ricondotto gli aspetti fondamentali dell'organizzazione del servizio alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.).

Il comma 2-*bis* dell'art. 147 del d.lgs. n. 152 del 2006 prevede, invece, «alcune limitate e circoscritte eccezioni [al principio di unicità della gestione], che ovviamente devono essere intese quali ipotesi specifiche e tassative, non suscettibili di interpretazione estensiva né tanto meno di essere integrate dalla legislazione regionale». Siffatte eccezioni sono così individuate dalla norma statale citata, la quale fa salve: «*a*) le gestioni del servizio idrico in forma autonoma nei comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti già istituite ai sensi del comma 5 dell'articolo 148; *b*) le gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti, nei comuni che presentano contestualmente le seguenti caratteristiche: approvvigionamento idrico da fonti qualitativamente pregiate; sorgenti ricadenti in parchi naturali o aree naturali protette ovvero in siti individuati come beni paesaggistici ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; utilizzo efficiente della risorsa e tutela del corpo idrico. Ai fini della salvaguardia delle gestioni in forma autonoma di cui alla lettera *b*), l'ente di governo d'ambito territorialmente competente provvede all'accertamento dell'esistenza dei predetti requisiti».

A fronte del quadro normativo statale sopra indicato, il legislatore regionale con la norma impugnata ha aggiunto, dopo il comma 1 dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015, i seguenti commi:

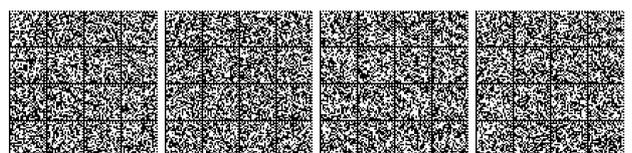
«1-*bis*. Nell'ambito territoriale ottimale di cui al comma 1 rimangono in ogni caso ferme, nel rispetto dei requisiti di cui all'articolo 147, comma 2-*bis*, lettere *a*) e *b*) del decreto legislativo n. 152 del 2006, le gestioni esistenti svolte in forma autonoma tramite affidamento o in via diretta o attraverso convenzioni stipulate dai comuni con altri enti locali o gestori.

1-*ter*. Ai fini dell'articolo 147, comma 2-*bis*, lettera *a*) del decreto legislativo n. 152 del 2006, si considerano positivamente verificati e assentiti, nel periodo della sua vigenza, i requisiti di cui all'articolo 148, comma 5 del medesimo decreto, quando la gestione sia iniziata prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 152 del 2006 e sia in corso al momento dell'entrata in vigore della presente legge.

1-*quater*. Il requisito di cui all'articolo 147, comma 2-*bis*, lettera *b*) punto secondo del decreto legislativo n. 152 del 2006, si intende soddisfatto anche per le sorgenti ricadenti in siti individuati in zona urbanistica H di salvaguardia ai sensi del decreto dell'Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica 20 dicembre 1983, n. 2266/U».

1.4.1.- In particolare, il nuovo comma 1-*bis* dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 solo apparentemente sarebbe volto a chiarire il contenuto delle fattispecie previste dall'art. 147, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 152 del 2006. Infatti, secondo il ricorrente, se la disposizione regionale fosse intesa nel senso che per le gestioni fatte salve deve essere comunque verificata la sussistenza dei requisiti indicati dalla norma statale interposta, «sarebbe costituzionalmente legittima ma priva di qualunque contenuto normativo», in quanto le gestioni fatte salve sarebbero comunque previste nell'art. 147, comma 2-*bis*.

La difesa statale ritiene, invece, che debba essere dato un senso alla disposizione regionale impugnata e che questo non possa che consistere nell'aver previsto un'eccezione al principio di unicità di tutte «le gestioni esistenti svolte in



forma autonoma tramite affidamento o in via diretta o attraverso convenzioni stipulate dai comuni con altri enti locali o gestori» (art. 15, comma 1-*bis*, introdotto dalla norma censurata), «a prescindere dalla concreta ricorrenza dei presupposti richiesti dalla norma statale, che si considerano invece esistenti *ex lege*».

Così interpretata la norma sarebbe in contrasto con l'art. 147, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 152 del 2006 e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Il ricorrente rinviene un ulteriore profilo di incostituzionalità del comma 1-*bis* dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 (introdotto dall'impugnato art. 8, comma 2) nell'aver fatto salve («rimangono in ogni caso ferme») le gestioni «esistenti» alla data di entrata in vigore della legge regionale oggetto di ricorso (14 dicembre 2017), mentre la norma statale interposta fa salve le gestioni esistenti al momento dell'entrata in vigore (2 febbraio 2016) della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali), il cui art. 62, comma 4, ha introdotto il testo oggi vigente dell'art. 147, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 152 del 2006.

In altre parole, la norma regionale impugnata avrebbe esteso la portata temporale della deroga prevista dalla normativa statale.

1.4.2.- La difesa statale ritiene che anche il nuovo comma 1-*ter* dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 (introdotto dall'impugnato art. 8, comma 2) contenga una palese estensione della deroga, in contrasto con l'art. 147, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 152 del 2006 e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

In proposito, l'art. 148, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, prima della sua abrogazione (a decorrere dal 31 dicembre 2012), prevedeva che «[f]erma restando la partecipazione obbligatoria all'Autorità d'ambito di tutti gli enti locali ai sensi del comma 1, l'adesione alla gestione unica del servizio idrico integrato è facoltativa per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti inclusi nel territorio delle comunità montane, a condizione che gestiscano l'intero servizio idrico integrato, e previo consenso della Autorità d'ambito competente».

Sul punto, il ricorrente rileva che, ai sensi della norma censurata, «si considerano positivamente verificati e assenti, nel periodo della sua vigenza, i requisiti di cui all'articolo 148, comma 5, [...] quando la gestione sia iniziata prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 152 del 2006 e sia in corso al momento dell'entrata in vigore della presente legge». In questo modo il legislatore regionale avrebbe incluso nella deroga prevista dalla normativa statale anche fattispecie non ricomprese in quest'ultima; peraltro - aggiunge la difesa regionale - ben potrebbero esserci gestioni iniziate prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006 e tuttora in corso, in relazione alle quali, però, non sia ancora intervenuto il consenso dell'Autorità d'ambito competente.

1.4.3.- Infine, anche il nuovo comma 1-*quater* dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 (introdotto dall'impugnato art. 8, comma 2), sovrapponendo una diversa fattispecie a quella prevista dalla legge statale, si porrebbe in contrasto con l'art. 147, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 152 del 2006 e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Il ricorrente sottolinea come, ai sensi dell'ultimo periodo della norma statale interposta, «l'ente di governo d'ambito territorialmente competente provvede all'accertamento dell'esistenza dei predetti requisiti». La legge statale avrebbe dunque previsto una riserva di amministrazione per il riconoscimento dei requisiti, al fine di garantire l'esistenza di una adeguata motivazione al riguardo.

Anche in questo caso, la norma statale interposta sarebbe riconducibile alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.). Pertanto, la norma di cui al nuovo comma 1-*quater* dell'art. 15 sarebbe illegittima.

2.- La Regione autonoma Sardegna si è costituita in giudizio chiedendo che le questioni promosse siano dichiarate inammissibili e infondate, e rinviando a una separata memoria l'illustrazione delle ragioni.

3.- In prossimità dell'udienza la Regione autonoma Sardegna ha depositato una memoria nella quale illustra le ragioni di inammissibilità e di infondatezza delle questioni promosse.

La difesa regionale affronta, preliminarmente, la questione della competenza legislativa in materia di servizio idrico integrato, contestando l'assunto del ricorrente, secondo cui la Regione Sardegna non disporrebbe di competenze statutarie proprie in questa materia, ma solo della competenza residuale ex art. 117, quarto comma, Cost. In particolare, la resistente ritiene che non sia corretto l'accostamento delle sue competenze a quelle della Regione Siciliana, apparendo piuttosto, la posizione della prima, più vicina a quella delle due Province autonome e della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Siffatta affermazione e il conseguente riconoscimento della competenza primaria sarebbero, poi, confermati dal «costante ed incontrastato esercizio, da parte della Regione, della potestà legislativa in materia di servizio idrico».



In merito alle disposizioni statutarie rilevanti, la resistente afferma di disporre «delle più ampie competenze in materia di acque pubbliche, competenze che sono completate dal riconoscimento della generale potestà legislativa concorrente in materia di assunzione di pubblici servizi». Rileverebbe, al riguardo, la potestà legislativa primaria in relazione all'«esercizio dei diritti demaniali della Regione sulle acque pubbliche» (art. 3, lettera l, dello statuto reg. Sardegna) e alle «acque minerali e termali (art. 3, lettera h), che assegnerebbe «l'intero sistema delle acque dolci alla competenza regionale». Inoltre, in forza dell'art. 39 del d.P.R. 19 maggio 1949, n. 250 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna), i relativi beni demaniali, individuati tramite decreti delle Intendenze di finanza di Cagliari, Nuoro e Sassari, sono stati consegnati, tra il 1950 e il 1951, alla Regione, a norma dell'art. 14, primo comma, dello statuto reg. Sardegna.

La Regione sarebbe titolare, inoltre, di competenze primarie in tema di «edilizia ed urbanistica» (art. 3, lettera f) e di «lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione» (art. 3, lettera e), nonché di competenze concorrenti in materia di «igiene e sanità pubblica» (art. 4, lettera i) e di «assunzione di pubblici servizi» (art. 4, lettera g).

La difesa regionale rileva, in proposito, come si tratti di titoli competenziali del tutto coincidenti con quelli della Regione autonoma Valle d'Aosta, sui quali questa Corte ha fondato la sentenza n. 142 del 2015, con cui è stata riconosciuta a quest'ultima Regione una «competenza primaria in materia di organizzazione del servizio idrico». Peraltro, anche per la Regione autonoma Sardegna varrebbe l'argomento dell'avvenuto trasferimento al demanio regionale, ad opera delle norme di attuazione, dell'intero demanio idrico.

Non sarebbe, invece, pertinente, il confronto con la Regione Siciliana, il cui statuto contiene un generico riferimento alle «acque pubbliche, in quanto non siano oggetto di opere pubbliche d'interesse nazionale» (art. 14, lettera i, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, recante «Approvazione dello statuto della Regione siciliana», convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2).

Coerentemente con questo assetto statutario, la Regione autonoma Sardegna avrebbe, fin dalla sua istituzione, disciplinato autonomamente il servizio idrico. Al riguardo, la difesa regionale richiama la legge della Regione autonoma Sardegna 20 febbraio 1957, n. 18, recante «Istituzione dell'Ente sardo acquedotti e fognature (E.S.A.F.)».

Anche la giurisprudenza costituzionale avrebbe «sempre dato per presupposta la competenza della Regione Sardegna in materia di servizio idrico». È richiamata in proposito la sentenza n. 4 del 1964, con la quale - secondo la resistente - questa Corte «ha fatto salve le previsioni relative al piano nazionale degli acquedotti previsto dalla legge statale, ma ha giustificato costituzionalmente tale previsione assumendo esplicitamente la competenza regionale in materia». Quest'ultima - stando sempre alla citata pronuncia - troverebbe un limite «nel rispetto degli interessi nazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, imposto esplicitamente o implicitamente come limite della potestà legislativa regionale e sancito per la Sardegna negli artt. 3 e 4 dello Statuto».

Di recente, poi, questa Corte, pur dichiarando assorbite le relative questioni, non avrebbe manifestato alcun dubbio sull'ammissibilità delle censure proposte dalla Regione Sardegna contro la disciplina statale della gestione del servizio idrico, in relazione a parametri statutarî (è citata la sentenza n. 199 del 2012).

Del resto - aggiunge la difesa regionale - il riconoscimento di una competenza della Regione in materia è presupposto dallo stesso ricorrente, il quale non lamenta il mero intervento della Regione nella disciplina del servizio idrico, ma prospetta la violazione di limiti trasversali, attinenti «non già all'an bensì al quomodo della disciplina regionale».

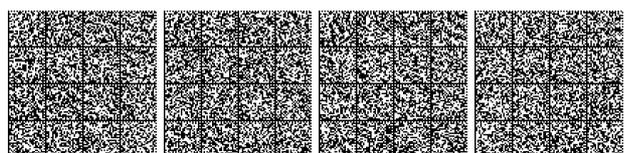
3.1.- Passando ai singoli profili di censura, la resistente ritiene che le questioni promosse in relazione all'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017 siano inammissibili e infondate.

In primo luogo, la difesa regionale eccepisce l'inammissibilità della censura fondata sull'art. 149 del d.lgs. n. 152 del 2006, in quanto «del tutto generica»; il ricorrente non avrebbe, infatti, precisato a quale comma di detto articolo intenda riferirsi.

Nel merito, la Regione sostiene che la lettura della disposizione impugnata, data dal ricorrente, sia «errata e fuorviante», poiché la norma regionale non prescriverebbe «né che la gestione debba essere affidata a un soggetto interamente pubblico, né che questa sia condizione necessaria perché il servizio rimanga pubblico, locale e di interesse economico generale». In altre parole, il legislatore regionale si sarebbe limitato a prendere atto che la normativa statale «continua a prevedere come possibile il ricorso a tale strumento». Peraltro, proprio questo è il caso della Regione Sardegna, nella quale è in atto un affidamento diretto a favore di una società a capitale pubblico, partecipata dagli enti locali.

Pertanto, la norma regionale non si porrebbe in contrasto ma anzi si conformerebbe all'art. 149-bis, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006.

La difesa regionale esamina, poi, l'ulteriore censura mossa dal ricorrente, il quale individua nella norma impugnata anche un'«avocazione nella sede legislativa della individuazione della forma della gestione». In proposito, la resistente rileva che, «una volta chiarito il significato esatto della disposizione», anche questa censura verrebbe meno, non essendo, la norma impugnata, volta a restringere la possibilità che il piano d'ambito adotti forme di gestione differenti.



Le questioni promosse sarebbero infondate, non solo in relazione al parametro costituzionale della «tutela della concorrenza», ma anche in riferimento a quello della «tutela dell'ambiente». Al riguardo, la difesa regionale ritiene che l'esclusione di qualsivoglia «cristallizzazione» della forma di gestione faccia venir meno anche le censure proposte in relazione alla materia ambientale.

3.2.- In merito al secondo motivo di ricorso, relativo agli artt. 4, 6 e 8, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, la difesa regionale sostiene l'inammissibilità e l'infondatezza delle questioni promosse.

3.2.1.- Innanzitutto, la resistente eccepisce l'inammissibilità delle questioni relative all'art. 4 e all'art. 8, comma 1, per difetto di lesività delle disposizioni impugnate e di allegazioni riferite ad esse. In particolare, secondo la difesa regionale, il ricorrente fonderebbe l'asserita permanenza del controllo analogo in capo alla Regione, anziché agli enti partecipanti all'EGAS, non sulle norme impugnate ma su altre disposizioni della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017. Non sarebbe, pertanto, rivolta alcuna censura alle norme oggetto dell'impugnativa statale.

Al contrario, la situazione lamentata dal ricorrente sarebbe riconducibile alla legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 (peraltro non impugnata dal Governo), nel testo vigente prima delle modifiche operate dalla contestata legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, e ad altre disposizioni di quest'ultima legge, anch'esse non impugnate con l'odierno ricorso.

Parimenti inammissibile sarebbero anche le questioni promosse nei confronti dell'art. 6 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017. A prescindere dalla complessità del contenuto di questa disposizione, il ricorrente si sarebbe limitato a censurare solo il potere della Regione di sciogliere il Comitato istituzionale d'ambito, senza, però, allegare le ragioni per le quali la previsione di questo scioglimento sarebbe incostituzionale.

3.2.2.- In subordine, le questioni promosse sarebbero infondate nel merito.

In proposito la Regione ritiene preliminare svolgere alcune precisazioni sulla gestione del servizio idrico integrato in Sardegna. Questo è gestito tramite affidamento diretto dalla Abbanoa spa a capitale interamente pubblico, partecipata dai Comuni della Regione Sardegna. L'ente affidante è rappresentato dall'EGAS - a sua volta costituito dai Comuni sardi che partecipano e usufruiscono della gestione unica, e dalla Regione - del quale l'Abbanoa spa è società in house.

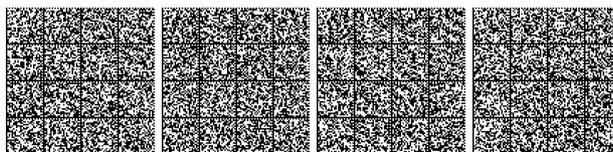
Sempre in via preliminare, la difesa regionale riassume i principali arresti giurisprudenziali della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di requisiti dell'in house providing. In particolare, la resistente sottolinea come la Corte di giustizia abbia affermato che un esercizio congiunto del controllo analogo non contrasta con i principi dell'in house providing; inoltre, la stessa difesa precisa che il controllo «è definibile "analogo" non tanto quando esso si estrinsechi nella detenzione di una rilevante partecipazione societaria [...] quanto invece nel concreto peso che i soggetti affidanti hanno nell'organo che effettivamente è in grado di esercitare il controllo analogo». In altre parole, ai fini della qualificabilità di un affidamento diretto come in house, rileverebbe solo che «l'esercizio di detto potere sia effettivo». Non sarebbe nemmeno impeditivo del riconoscimento del controllo analogo il fatto che esso sia posto da organi extra ordinem, cioè da organi societari istituiti *ad hoc*, «formati da rappresentanti degli azionisti».

La resistente esamina, poi, la normativa statale che ha recepito i suddetti orientamenti della giurisprudenza della Corte di giustizia e, in particolare, l'art. 5 del d.lgs. n. 50 del 2016 e l'art. 16 del d.lgs. n. 175 del 2016.

Sulla base della ricostruzione del quadro normativo europeo e statale sopra indicato, la difesa regionale ritiene che gli argomenti utilizzati dalla difesa erariale siano del tutto inconferenti rispetto alla gestione del servizio idrico integrato in Sardegna. In proposito, la resistente ribadisce che nel caso di specie sarebbero rispettati tutti i requisiti dell'in house providing e che il controllo analogo sarebbe esercitato effettivamente dall'EGAS. In particolare, l'aver previsto che il controllo analogo sia esercitato da un'apposita Commissione non costituirebbe una violazione degli anzidetti requisiti, poiché la Commissione sarebbe comunque «una parte» dell'EGAS, composta da un numero di membri (cinque) che assicura una chiara maggioranza decisionale in capo ai Comuni sardi (quattro) rispetto alla marginale partecipazione della Regione (un solo membro). Inoltre, la Commissione, nominata dall'assemblea dei sindaci e convocata dal Comitato istituzionale d'ambito, è costituita da tutti i soggetti partecipanti all'EGAS, purché siano anche soci del gestore unico Abbanoa spa. In definitiva, la Regione non avrebbe «un peso speciale e determinante nell'esercizio del potere analogo».

La difesa regionale passa, poi, a esaminare le ragioni per le quali sarebbe pienamente legittimo il suo ruolo in relazione all'EGAS. Al riguardo, si precisa come il potere di direttiva e di eventuale scioglimento del Comitato d'ambito non incida sul ruolo che la Regione Sardegna svolge in quanto partecipante all'EGAS, ma si colleghi alle sue funzioni di programmazione e di pianificazione del territorio e delle risorse idriche.

Peraltro, la censura mossa dal ricorrente sarebbe errata perché rivolta verso un «bersaglio» sbagliato: lo scioglimento del Comitato d'ambito, infatti, non inciderebbe sul controllo analogo, che non è esercitato da questo organo, ma da uno diverso, ossia dalla Commissione per il controllo analogo, nella quale la Regione ricopre un ruolo del tutto minoritario.



A questo punto, la resistente ritiene necessario illustrare le ragioni storiche della presenza della Regione come socio di Abbanoa spa. In proposito, si precisa che siffatta partecipazione, in un primo momento, è stata compresa tra il 13 per cento e il 18 per cento delle quote societarie, restando la rimanente percentuale in capo alla maggioranza dei Comuni dell'isola che avevano provveduto al conferimento dei relativi impianti idrico-fognario comunali.

L'aumento della partecipazione della Regione Sardegna è, invece, la conseguenza dell'operazione di ricapitalizzazione (di 187 milioni di euro) posta in atto tra il 2013 e il 2017 per il risanamento della situazione economico-finanziaria del soggetto gestore. Siffatta operazione è stata qualificata dalla Commissione europea come aiuto di Stato consentito. Rispetto a questa situazione, la norma impugnata interverrebbe abbassando il tetto massimo delle quote societarie che la Regione può detenere, riducendole dal 49 al 20 per cento.

Pertanto - aggiunge la resistente - «sarebbe ora veramente assurdo censurar[e la norma regionale], tanto più paradossalmente nel momento in cui tale partecipazione scende a un livello sostanzialmente identico a quello iniziale, già giudicato conforme alle regole dell'in house providing da parte della Commissione». Peraltro, una minima partecipazione della Regione sarebbe indispensabile «in ragione della particolare configurazione del sistema infrastrutturale e geomorfologico del quale fanno parte, in maniera rilevante, opere di competenza regionale realizzate nell'esclusivo favore del Servizio idrico integrato».

Infine, la difesa regionale osserva che dal complesso delle operazioni poste in essere (ricapitalizzazione, dapprima, e dismissione delle quote regionali, dopo) beneficerebbero i Comuni, che vedrebbero accresciute le proprie quote in Abbanoa spa.

3.3.- Quanto al terzo motivo di ricorso, relativo all'art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, la difesa regionale sostiene che le questioni promosse siano infondate.

3.3.1.- In particolare, la norma di cui al comma 1-*bis* dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 non costituirebbe una deroga ai requisiti di cui all'art. 147, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 152 del 2006, in quanto si limiterebbe a chiarire la portata della disposizione statale. La norma impugnata, infatti, non si proporrebbe di spostare il termine di riferimento delle gestioni esistenti, che - aggiunge la difesa regionale - «rimane quello della legislazione statale». D'altronde, sempre secondo la resistente, una diversa interpretazione non avrebbe alcun senso nel contesto sardo, in quanto tutte le gestioni interessate dall'applicazione della norma preesistono all'entrata in vigore di entrambe le leggi (statale e regionale).

La Regione conclude sul punto affermando che, ove la soluzione interpretativa non risultasse praticabile, «non avrebbe alcuna ragione di opporsi a tale precisazione».

3.3.2.- Quanto all'impugnativa del comma 1-*ter* dell'art. 15, introdotta dalla norma impugnata, la difesa regionale sottolinea come l'art. 148, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006 abbia avuto due differenti versioni, in virtù di quanto disposto dall'art. 2, comma 14, del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale). In particolare, la prima formulazione dell'art. 148, comma 5 (peraltro, oggi abrogato), non prevedeva uno specifico atto dell'Ente di governo; pertanto, le gestioni preesistenti rispetto alla modifica normativa non potrebbero essere messe in discussione in ragione della riformulazione del comma 5 avvenuta nel 2008.

Di qui l'infondatezza della questione promossa dal ricorrente.

3.3.3.- Da ultimo, anche la questione relativa al comma 1-*quater* dell'art. 15, nel testo introdotto dall'impugnato art. 8, comma 2, sarebbe infondata per assenza di un contrasto con le disposizioni statali.

In particolare, il legislatore regionale si sarebbe limitato a indicare come di rilievo paesaggistico aree sostanzialmente corrispondenti a quelle già individuate dall'art. 142 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 4, 6 e 8 della legge della Regione autonoma Sardegna 11 dicembre 2017, n. 25, recante «Modifiche alla legge regionale 4 febbraio 2015, n. 4 (Istituzione dell'Ente di governo dell'ambito della Sardegna e modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 19 del 2006) e alla legge regionale 25 luglio 2008, n. 10 (Riordino delle funzioni in materia di aree industriali)», in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), della Costituzione.



1.1.- Preliminarmente, questa Corte è chiamata a definire l'ambito materiale di pertinenza delle norme relative al servizio idrico integrato (SII) in Sardegna. Si tratta di una questione specificamente nuova quanto alla Regione interessata, che la Corte ha già affrontato in relazione - oltre che alle regioni ordinarie - ad altre regioni speciali e alle Province autonome di Trento e di Bolzano e ha variamente risolto sulla base delle disposizioni statutarie e delle relative norme di attuazione.

In relazione alle regioni di diritto comune, la "collocazione materiale" della disciplina del SII è ormai pacifica nel senso che - sebbene queste regioni siano titolari di una competenza legislativa residuale in materia di servizi pubblici locali ex art. 117, quarto comma, Cost. (sentenza n. 246 del 2009) - devono essere ricondotte «ai titoli di competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost., sia la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato (sentenze n. 67 del 2013, n. 142 e n. 29 del 2010, n. 246 del 2009), sia le forme di gestione e le modalità di affidamento al soggetto gestore (sentenze n. 117 e n. 32 del 2015, n. 228 del 2013, n. 62 del 2012, n. 187 e n. 128 del 2011, n. 325 del 2010), con la precisazione, operata sempre con riguardo al settore idrico, che le regioni possono dettare norme che tutelino più intensamente la concorrenza rispetto a quelle poste dallo Stato (sentenza n. 307 del 2009)» (sentenza n. 93 del 2017).

Pertanto, gli interventi legislativi sui profili indicati sono «riconducibili alla competenza statale in materia sia di "tutela dell'ambiente" sia di "tutela della concorrenza"» (fra le più recenti, sentenze n. 173 del 2017, n. 117 e n. 32 del 2015, n. 228, n. 67 e n. 50 del 2013). In altre parole, allo Stato «spetta la disciplina del regime dei servizi pubblici locali, vuoi per i profili che incidono in maniera diretta sul mercato, vuoi per quelli connessi alla gestione unitaria del servizio» (sentenza n. 173 del 2017; nello stesso senso, sentenza n. 160 del 2016).

Quanto alle regioni ad autonomia speciale, questa Corte ha ripetutamente precisato che la citata giurisprudenza costituzionale «non è immediatamente trasponibile [nel] giudizio di costituzionalità [che investa leggi di queste regioni], nel quale occorre preliminarmente definire l'ambito delle competenze spettanti statutariamente in materia a una regione ad autonomia speciale» (sentenza n. 93 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 51 del 2016 e n. 142 del 2015). La comparazione tra disposizioni statutarie e nuovo Titolo V, ai fini della definizione delle rispettive attribuzioni statali e regionali speciali, si rende necessaria in quanto l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) prevede che «[s]ino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

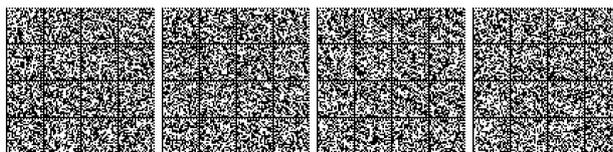
La comparazione effettuata di volta in volta tra il "blocco statutario", costituito dalle disposizioni degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione, e il novellato quadro costituzionale delle attribuzioni delle regioni ordinarie ha condotto a riconoscere ora una competenza legislativa primaria di talune autonomie speciali (Province autonome di Trento e di Bolzano e Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste: rispettivamente sentenze n. 51 del 2016, n. 137 del 2014, n. 233 del 2013 e n. 357 del 2010; e sentenza n. 142 del 2015), ora invece una competenza residuale (Regione Siciliana, sentenza n. 93 del 2017) ex art. 117, quarto comma, Cost., in virtù della clausola di cui al citato art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Quest'ultima ricorre quando le competenze legislative statutarie risultano "meno ampie" di quelle derivanti dall'art. 117 Cost.; più precisamente, nel giudizio definito con la sentenza n. 93 del 2017, è stata ritenuta sussistente in capo alla Regione Siciliana una competenza statutaria di tipo concorrente, a fronte di una residuale ex art. 117, quarto comma, Cost., con la conseguente prevalenza di quest'ultima.

Il carattere della competenza regionale, rispettivamente statutaria di tipo primario o residuale ex art. 117, quarto comma, Cost., comporta conseguenze diverse quanto alla qualificazione dei limiti derivanti dalla legislazione statale: infatti, nel primo caso la potestà legislativa regionale incontrerà i limiti statuari, e quindi - pur nella diversità delle formule presenti nei singoli statuti speciali - quelli delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, dei principi generali dell'ordinamento giuridico, degli obblighi internazionali e dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea; nel secondo caso, invece, i limiti dovranno essere tratti dall'art. 117 Cost., e saranno quindi sia quelli indicati nel primo comma, sia quelli derivanti dalle competenze esclusive statali indicate al secondo comma.

Al fine di qualificare le attribuzioni regionali in tema di servizio idrico integrato, questa Corte ha fatto leva, per quanto possibile, sulle previsioni dello statuto, integrandole - stante la difficoltà di rinvenire un univoco titolo statutario di competenza, riconducibile a questa o a quella tipologia di potestà legislativa - con le indicazioni desumibili dalla normativa di attuazione statutaria, «la quale, anche in ragione del suo speciale procedimento di adozione [...], possiede un sicuro ruolo interpretativo e integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle regioni ad autonomia speciale» (sentenza n. 93 del 2017).

È dunque a questo "blocco statutario di costituzionalità" che occorre guardare per individuare l'ambito materiale di riferimento anche nell'odierno giudizio.

1.2.- Ai sensi dell'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), la Regione autonoma ha potestà legislativa piena, tra le altre, in materia di «lavori pubblici di esclusivo interesse della



Regione» (lettera *e*), «edilizia ed urbanistica» (lettera *f*), «acque minerali e termali» (lettera *h*) ed «esercizio dei diritti demaniali della Regione sulle acque pubbliche» (lettera *l*); ai sensi del successivo art. 4, è, inoltre, titolare di una competenza legislativa di tipo concorrente in materia di «assunzione di pubblici servizi» (lettera *g*) e di «igiene e sanità pubblica» (lettera *i*). Infine, l'art. 14 dello statuto reg. Sardegna stabilisce al primo comma che «[l]a Regione, nell'ambito del suo territorio, succede nei beni e diritti patrimoniali dello Stato di natura immobiliare e in quelli demaniali, escluso il demanio marittimo».

Quanto alle norme di attuazione statutaria, l'art. 39, primo comma, del d.P.R. 19 maggio 1949, n. 250 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna) dispone, tra l'altro, che «[p]er la consegna dei beni dello Stato che passano alla Regione, da effettuarsi con decorrenza dal 1° gennaio 1950, compresi i redditi che matureranno da tale data, le Intendenze di finanza di Cagliari, Nuoro e Sassari, ciascuna per il territorio di sua competenza, entro tre mesi dalla costituzione della Giunta regionale compileranno: *a*) un elenco dei beni immobili di demanio pubblico; *b*) un elenco dei beni immobili patrimoniali dello Stato».

Da tale quadro normativo la difesa regionale deduce il carattere primario della competenza legislativa regionale in materia di servizio idrico integrato, sottolineando la differenza rispetto all'analogo quadro normativo della Regione Siciliana, alla quale spetta, secondo questa Corte, una competenza statutaria di tipo concorrente (sentenza n. 93 del 2017).

Al contrario, un raffronto anche sommario del pertinente "blocco statutario" della Regione Siciliana e della Regione autonoma Sardegna mostra come esso sia sostanzialmente coincidente, con la conseguenza che anche la competenza della seconda in materia deve essere qualificata, in base allo statuto, come concorrente. In entrambi gli statuti speciali, infatti, la materia «assunzione di pubblici servizi» (oltre a «igiene e sanità pubblica») rientra tra quelle di potestà concorrente. La Regione Siciliana è inoltre titolare - differentemente dalla Regione autonoma Sardegna - di una competenza primaria in materia di «acque pubbliche, in quanto non siano oggetto di opere pubbliche d'interesse nazionale», ai sensi dell'art. 14, primo comma, lettera *i*), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2; disposizione, questa, attuata con l'art. 3 del d.P.R. 30 luglio 1950, n. 878 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di opere pubbliche), che ha considerato «grandi opere pubbliche di prevalente interesse nazionale», tra le altre, «le grandi derivazioni di acque pubbliche» (lettera *h*). Quest'ultima lettera è stata poi abrogata dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 2 agosto 2010, n. 153 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione siciliana concernenti il trasferimento di funzioni in materia di grandi derivazioni di acque pubbliche), a seguito del quale «le grandi derivazioni di acque pubbliche» sono dunque escluse dall'elenco delle «grandi opere pubbliche di prevalente interesse nazionale».

Con riguardo alle norme di attuazione degli statuti speciali, deve essere sottolineato che esse sono rilevanti ai fini dell'individuazione della materia non quando si limitano a disporre il trasferimento dei beni dello Stato alla singola regione speciale, ma quando accanto agli ordinari poteri di gestione del demanio prevedono una formula onnicomprensiva che "integra" il quadro delle attribuzioni statutarie. Questo è il caso delle norme di attuazione della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (sentenza n. 142 del 2015), oltre che delle due Province autonome di Trento e di Bolzano (da ultimo, sentenza n. 51 del 2016), ma non quello della Sicilia e della Sardegna. Significativo in tale senso è il "blocco statutario" della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, alla quale questa Corte ha riconosciuto una competenza statutaria primaria in materia di servizio idrico integrato, facendo leva - pur a fronte della classificazione della materia dell'«assunzione di pubblici servizi» tra quelle di potestà legislativa integrativo-attuativa - sulle specifiche prescrizioni della normativa di attuazione statutaria e, in particolare, sulla previsione secondo cui la Regione esercita «tutte le attribuzioni» concernenti «tutte le acque pubbliche utilizzate ai fini irrigui o potabili» (art. 1 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 89, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta in materia di acque pubbliche»). Per il suo «sicuro ruolo interpretativo e integrativo» (sentenze n. 93 del 2017 e n. 142 del 2015), infatti, la normativa di attuazione statutaria costituisce un formidabile strumento di flessibilità del quadro delle competenze regionali, che consente - all'esito di uno speciale procedimento di formazione che vede protagoniste le commissioni paritetiche Stato-Regione - un adeguamento delle attribuzioni statutarie delle autonomie speciali alle mutate esigenze delle comunità locali. Ciò che fra l'altro non esclude che, attraverso lo strumento delle norme di attuazione degli statuti speciali, la stessa Regione Siciliana e la Regione autonoma Sardegna possano, al pari della Regione autonoma Valle d'Aosta e delle Province autonome, essere dotate di maggiori funzioni nell'ambito che qui viene in rilievo.

In ragione di quanto esposto deve essere escluso che, in base al suo statuto, spetti alla Regione autonoma Sardegna competenza legislativa primaria per la disciplina del servizio idrico integrato, dovendosi piuttosto ritenere che la sua competenza in tale ambito sia da ricondurre a quella concorrente nelle materie dell'assunzione di servizi pubblici e dell'igiene e sanità pubblica, da riqualificare dunque, in virtù della clausola di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, come competenza legislativa residuale ex art. 117, quarto comma, Cost.



Sulla base di questa ricostruzione del quadro statutario e costituzionale di riferimento devono essere esaminate le singole censure. Prima ancora, però, deve essere ricostruito il contesto normativo regionale nel quale si inseriscono le disposizioni impugnate.

2.- Il primo intervento del legislatore sardo in materia di servizio idrico è costituito dalla legge della Regione autonoma Sardegna 20 febbraio 1957, n. 18, recante «Istituzione dell'Ente sardo acquedotti e fognature (E.S.A.F.)», ma il momento di svolta della legislazione regionale è rappresentato dalla legge della Regione autonoma Sardegna 17 ottobre 1997, n. 29 (Istituzione del servizio idrico integrato, individuazione e organizzazione degli ambiti territoriali ottimali in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36), con la quale è stata recepita e attuata la cosiddetta "legge Galli" (legge 5 gennaio 1994, n. 36, recante «Disposizioni in materia di risorse idriche»), che ha introdotto il concetto di «servizio idrico integrato» e che è stata poi abrogata dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

La legge reg. Sardegna n. 29 del 1997 prevedeva, tra l'altro: «a) la delimitazione degli ambiti territoriali ottimali del servizio idrico integrato; b) le forme di cooperazione tra gli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale; c) le procedure e i principi idonei per assicurare l'organizzazione e la gestione efficiente, efficace ed economica del servizio idrico integrato» (art. 1, comma 2).

Ai sensi del comma 3 dello stesso art. 1, «[l]a gestione del servizio idrico integrato [era] affidata ad un unico gestore per ambito [...]». Il territorio regionale era delimitato in un unico ambito territoriale ottimale (art. 3, comma 1). Si imponeva ai Comuni e alle Province della Sardegna di costituire un «consorzio obbligatorio, denominato Autorità d'ambito» (art. 5, comma 2), le cui competenze erano definite dall'art. 7 e i cui organi erano individuati e disciplinati dagli articoli successivi. Era inoltre regolato il rapporto tra l'Autorità d'ambito e i gestori del servizio idrico integrato (art. 14). Erano poi attribuite alla Giunta regionale alcune funzioni di controllo ed era previsto che l'Assemblea dell'Autorità d'ambito potesse essere sciolta con decreto del Presidente della Giunta regionale, adottato previa delibera di Giunta e comunicato al Consiglio regionale: «a) per gravi o persistenti violazioni di legge; b) quando non possa essere assicurato il normale funzionamento del consorzio» (art. 19).

Quasi dieci anni dopo è stata approvata la legge della Regione autonoma Sardegna 6 dicembre 2006, n. 19 (Disposizioni in materia di risorse idriche e bacini idrografici), la quale ha, tra gli obiettivi principali: «l'organizzazione ed il funzionamento del servizio idrico multisettoriale regionale per la gestione e la manutenzione delle infrastrutture, degli impianti e delle opere e per la conservazione dei beni preposti all'uso ed alla tutela delle acque, secondo principi industriali e criteri di efficienza, di efficacia e di economicità» (art. 1, comma 2, lettera e).

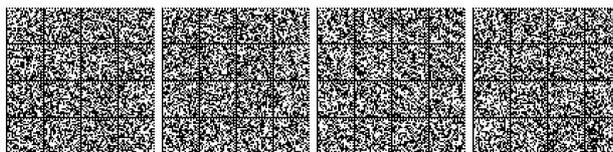
La legge reg. Sardegna n. 29 del 1997 è stata abrogata dalla legge della Regione autonoma Sardegna 4 febbraio 2015, n. 4 (Istituzione dell'Ente di governo dell'ambito della Sardegna e modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 19 del 2006), che, a sua volta, è stata modificata e integrata dalla legge reg. Sardegna n. 25 del 2017.

La legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 (non impugnata dal Governo) detta nuove norme in materia di organizzazione del servizio idrico integrato quale servizio pubblico di interesse generale, in attuazione del d.lgs. n. 152 del 2006. Nella stessa legge regionale sono confluite molte disposizioni già contenute nella legge reg. Sardegna n. 29 del 1997, fra le quali quella che prevede che «[i]l territorio regionale è delimitato in un unico ambito territoriale ottimale e i confini territoriali degli enti locali in esso ricadenti sono quelli della Sardegna» (art. 3). Ai sensi dell'art. 6 della stessa legge reg. n. 4 del 2015, «[è] istituito l'Ente di governo dell'ambito della Sardegna [EGAS], dotato di personalità giuridica e autonomia organizzativa e patrimoniale, per l'unico ambito territoriale ottimale della Sardegna al quale partecipano obbligatoriamente i comuni. All'ente partecipa anche la Regione con le modalità stabilite dalla presente legge» (comma 1). Dunque, la partecipazione della Regione all'EGAS era già prevista nel testo originario della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 e questa disposizione non era stata impugnata dal Governo.

Inoltre, «[l]e quote di rappresentatività dei comuni, al fine della contribuzione al fondo di dotazione e dell'esercizio delle prerogative previste dalla presente legge, sono stabilite dallo statuto e sono determinate: a) per il 70 per cento in rapporto alla popolazione residente nel comune; b) per il 30 per cento in rapporto al territorio comunale» (art. 6, comma 3).

Gli organi di governo dell'Ente sono individuati nel «Comitato istituzionale d'ambito» e nelle «conferenze territoriali» (art. 6, comma 5). Il Comitato istituzionale d'ambito è composto da: «a) il Presidente della Regione o un suo delegato; b) due componenti scelti tra i sindaci dei comuni capoluogo di provincia e della città metropolitana; c) due componenti scelti tra i sindaci dei comuni con popolazione uguale o superiore a 10.000 abitanti; d) due componenti scelti tra i sindaci dei comuni con popolazione uguale o superiore a 3.000 abitanti e inferiore a 10.000 abitanti; e) quattro componenti scelti tra i sindaci dei comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti» (art. 7, comma 1). Ciascuna conferenza territoriale è composta «dai sindaci dei comuni ricadenti nell'ambito territoriale di riferimento» (art. 8, comma 2).

È dunque in questo contesto legislativo che si inseriscono le disposizioni della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017 fatte oggetto di censura dal Presidente del Consiglio dei ministri.



3.- Il primo gruppo di questioni riguarda l'art. 1 della legge regionale impugnata, il quale aggiunge, dopo il comma 3 dell'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015, il comma 3-*bis*, del seguente tenore: «In considerazione del permanere del principio di affidamento della gestione del servizio idrico a società interamente pubbliche si assicura che l'acqua resti un servizio pubblico locale di interesse economico generale, in grado di garantire ai nuclei familiari morosi in condizioni di disagio economico, il diritto inalienabile ad un quantitativo minimo vitale pro-capite».

Questa norma è impugnata per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in quanto la disciplina delle forme di gestione e affidamento del servizio idrico integrato sarebbe riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza», e dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., per il tramite della norma interposta di cui all'art. 149-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006 (il quale prevede che la forma di gestione del servizio deve essere deliberata dall'ente di governo dell'ambito «nel rispetto del piano d'ambito di cui all'art. 149»), in quanto tale disposizione statale dovrebbe essere ricondotta alla competenza legislativa dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

3.1.- A essere censurato è dunque l'*incipit* del nuovo comma 3-*bis* dell'art. 2 della legge reg. n. 4 del 2015, là dove individua una sorta di «presupposto» per l'applicabilità della disposizione («In considerazione del permanere del principio di affidamento della gestione del servizio idrico a società interamente pubbliche [...]»).

Sul punto questa Corte ritiene di condividere le argomentazioni svolte dalla resistente, la quale sostiene che la lettura della disposizione impugnata, operata dal ricorrente, è errata, poiché la norma regionale non prescrive né l'obbligo di una gestione affidata a un soggetto interamente pubblico, né che questa sia «la condizione necessaria perché il servizio rimanga pubblico, locale e di interesse economico generale». In altre parole, il legislatore regionale si è limitato a prendere atto del fatto che la normativa statale prevede come possibile la gestione del servizio idrico da parte di società interamente pubbliche, e che proprio questo è, allo stato, il caso della Regione autonoma Sardegna, nella quale è in atto un affidamento diretto a favore di una società a capitale pubblico (Abbanoa *spa*), partecipata dagli enti locali.

Interpretata nel senso di non precludere nessuna modalità di gestione del servizio idrico integrato, «fra quelle consentite dall'ordinamento europeo» (art. 149-*bis*, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006), la disposizione regionale non si pone in contrasto né con la citata norma interposta, né con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., non essendo affatto esclusa la possibilità di affidare la gestione del servizio con modalità diverse dall'affidamento diretto a favore di società interamente pubbliche.

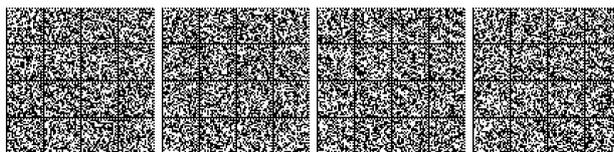
La questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e*) («tutela della concorrenza»), Cost. deve dunque essere dichiarata non fondata nei sensi di cui in motivazione.

3.2.- Parimenti non fondata nei sensi di cui in motivazione è la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*) («tutela dell'ambiente»), Cost. L'interpretazione sopra illustrata della disposizione regionale esclude infatti la lamentata violazione degli artt. 149 e 149-*bis*, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, in quanto resta fermo il potere dell'Ente di governo dell'ambito di deliberare la forma di gestione fra quelle consentite dall'ordinamento europeo.

4.- Il ricorrente ha impugnato anche gli artt. 4, 6 e 8, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., per il tramite delle norme interposte contenute all'art. 5 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), e all'art. 16 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica). Più precisamente, l'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017 ha inserito l'art. 7-*bis* (rubricato «Esercizio del controllo analogo. Commissione per il controllo analogo») nella legge reg. Sardegna n. 4 del 2015; l'art. 6 della legge impugnata ha sostituito il testo dell'art. 12 (rubricato «Funzioni regionali») della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015; l'art. 8, comma 1, ha modificato l'art. 15, comma 1, sempre della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015, stabilendo la quota minima di partecipazione della Regione nella misura del 20 per cento del capitale sociale di Abbanoa *spa*.

Il ricorrente lamenta che tali disposizioni, sottraendo il controllo analogo all'Ente di governo dell'ambito e affidandolo a un organo diverso (la Commissione) e sostanzialmente a un ente diverso (la Regione), disciplinerebbero il controllo analogo in modo non coerente con le regole europee e nazionali, e a sostegno della sua ricostruzione allega i pareri espressi dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) e dall'Agenzia nazionale anticorruzione (ANAC), che evidenziano alcuni profili di criticità della legge regionale impugnata.

Sebbene le tre disposizioni contestate abbiano un contenuto diverso, il motivo di censura è sostanzialmente unitario, attenendo comunque alla sussistenza del requisito del controllo analogo. Il ricorrente lamenta invero che il controllo analogo resterebbe sottratto all'EGAS e sarebbe affidato «formalmente ad un organo diverso» (la Commissione per il controllo analogo, istituita dall'art. 4 impugnato), e «sostanzialmente ad un ente diverso», ossia alla Regione. A conferma di questo assunto la difesa statale sottolinea inoltre come l'art. 6 impugnato abbia rafforzato i poteri di controllo della Regione Sardegna, prevedendo la possibilità che il Comitato istituzionale d'ambito, organo di governo



dell'EGAS, sia sciolto con decreto del Presidente della Regione, adottato previa deliberazione della Giunta e comunicato al Consiglio regionale (testo novellato dell'art. 12, comma 6, della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015).

In questa prospettiva non rilevarebbe la pur significativa riduzione (da realizzarsi entro cinque anni dall'entrata in vigore della legge impugnata) delle quote di partecipazione al capitale sociale di Abbanoa spa detenibili dalla Regione, che manterrebbe una quota del 20 per cento (art. 8, comma 1) a fronte del limite massimo in precedenza stabilito nella misura del 49 per cento. Secondo il ricorrente, infatti, non sarebbe scalfito il «potere regionale assoluto» nei confronti dell'EGAS, che determinerebbe «un corrispondente potere [della Regione] di influire in maniera determinante sul soggetto gestore, che tuttavia non è in house rispetto alla Regione».

4.1.- La Regione resistente eccepisce preliminarmente l'inammissibilità delle questioni relative all'art. 4 e all'art. 8, comma 1, per difetto di lesività delle disposizioni impugnate in relazione alle allegazioni riferite ad esse, giacché il ricorrente fonderebbe l'asserita permanenza del controllo analogo in capo alla Regione, anziché agli enti partecipanti all'EGAS, non sulle norme impugnate ma su altre disposizioni della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017. Non sarebbe, pertanto, rivolta alcuna censura alle norme oggetto dell'impugnativa statale. La situazione lamentata dal ricorrente sarebbe piuttosto riconducibile alla legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 (peraltro non impugnata dal Governo), nel testo vigente prima delle modifiche operate dalla contestata legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, e ad altre disposizioni di quest'ultima legge, anch'esse non impugnate con l'odierno ricorso.

Parimenti inammissibili sarebbero le questioni promosse nei confronti dell'art. 6 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, in quanto il ricorrente si sarebbe limitato a censurare solo il potere della Regione di sciogliere il Comitato istituzionale d'ambito, senza indicare le ragioni per le quali la previsione dello scioglimento sarebbe incostituzionale.

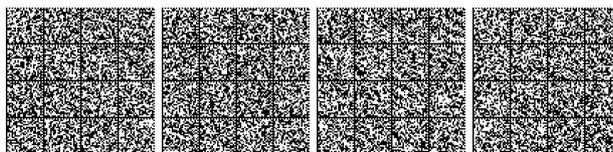
Le eccezioni di inammissibilità non sono fondate.

Sebbene il ricorrente effettivamente riunisca in un unico gruppo di censure tre disposizioni dal contenuto diverso, la motivazione a supporto dell'impugnativa consente di ritenere ammissibili tutte le censure. La difesa statale deduce, infatti, la violazione del parametro costituzionale e delle norme interposte ad opera del complessivo sistema normativo costituito, appunto, dalle disposizioni impugnate. Se è vero infatti che il testo originario della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 - a voler seguire la prospettazione del ricorrente - poneva dubbi anche maggiori di legittimità costituzionale, non si può negare che le motivazioni addotte dalla difesa statale a sostegno dell'illegittimità costituzionale del testo oggi vigente risultano comunque adeguate.

4.2.- Passando al merito, le questioni promosse in relazione agli artt. 4, 6 e 8, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017 possono essere così sintetizzate: la prima concerne la legittimità costituzionale della norma regionale (art. 4) che affida il controllo analogo a un'apposita Commissione istituita presso l'EGAS; la seconda riguarda l'effettività di questo controllo da parte dei Comuni in ragione del suo affidamento alla Commissione anzidetta; la terza inerisce all'incidenza del potere di scioglimento del Comitato istituzionale d'ambito, rimesso dall'art. 6 impugnato a una deliberazione della Giunta regionale, sull'effettività del controllo analogo svolto dall'EGAS sul soggetto gestore Abbanoa spa; la quarta riguarda la riduzione del limite massimo (dal 49 al 20 per cento) di quote del capitale sociale che possono essere detenute dalla Regione Sardegna e le sue conseguenze sull'effettività del controllo analogo.

4.3.- La soluzione delle questioni poste dalla difesa statale impone di valutare innanzitutto la pertinenza del parametro invocato e delle norme interposte richiamate. Il ricorrente indica infatti l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e non anche l'art. 117, primo comma, Cost., alla stregua di quanto avvenuto in altri giudizi (come quello deciso con la sentenza n. 50 del 2013) in cui si contestava la compatibilità europea del controllo analogo previsto da leggi regionali. In effetti, le condizioni di ammissibilità dell'in house providing, definite dapprima dalla Corte di giustizia dell'Unione europea e successivamente fatte proprie dal legislatore (europeo e indi) statale, sono previste oggi proprio nelle norme indicate dal ricorrente come interposte nel presente giudizio: art. 5 del d.lgs. n. 50 del 2016 e art. 16 del d.lgs. n. 175 del 2016. A queste si può aggiungere l'art. 2 del d.lgs. n. 175 del 2016, il quale, tra l'altro, stabilisce che il controllo analogo «può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante» (comma 1, lettera c) e definisce il «controllo analogo congiunto» come «la situazione in cui l'amministrazione esercita congiuntamente con altre amministrazioni su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi [...]» (comma 1, lettera d).

Con questa disposizione, in particolare, il legislatore statale ha recepito quanto affermato dalla Corte di giustizia che, dopo aver individuato, come ricordato, i requisiti di legittimità dell'affidamento in house, ha ritenuto ammissibile il controllo analogo congiunto (Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 13 novembre 2008, in causa C-324/07, Coditel Brabant SA, punto 50; sentenza 10 settembre 2009, in causa C-573/07, Sea srl, punto 59). In merito al rapporto tra detenzione delle quote del capitale sociale ed effettività del controllo analogo, inoltre, la Corte di giustizia ha ritenuto soddisfatta la condizione dello svolgimento del controllo analogo anche in un caso in cui, in una compagine societaria pubblica frazionata, una singola amministrazione deteneva una quota esigua (0,25 per cento) del



capitale sociale della società in house (Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 19 aprile 2007, in causa C-295/05, Asemfo, punti 59-61).

4.4.- Sulla scorta di queste considerazioni si può dare risposta alle questioni poste nell'atto introduttivo del presente giudizio.

4.4.1.- Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, 6 e 8, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017 non sono fondate.

Questa Corte ritiene che l'affidamento del controllo analogo a un'apposita Commissione istituita presso l'EGAS non infici l'effettività del controllo stesso. L'art. 7-bis della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 (inserito dall'art. 4 impugnato) stabilisce infatti che «l'esercizio del controllo analogo [...] è svolto dai soggetti partecipanti all'Ente di governo dell'ambito della Sardegna, purché soci del gestore unico del servizio idrico integrato[,] e dalla Regione, nei confronti del gestore unico del servizio idrico integrato tramite la Commissione per il controllo analogo, secondo le modalità previste dal presente articolo» (comma 1).

Lo stesso art. 7-bis della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 prevede un controllo analogo congiunto degli enti locali titolari del servizio (ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera d, del d.lgs. n. 175 del 2016), con le seguenti modalità: «[...] i comuni partecipanti all'Ente di governo dell'ambito e facenti parte, inoltre, dell'assemblea dei soci del gestore unico eleggono, con quote di rappresentanza paritarie, quattro componenti della commissione per il controllo analogo e la Regione nomina il quinto componente» (comma 2). I componenti della Commissione sono, quindi, eletti secondo un criterio che assicura la netta prevalenza dei rappresentanti dei Comuni rispetto a quelli della Regione; di conseguenza, il controllo analogo è svolto da un organo nel quale prevalgono i rappresentanti degli enti locali partecipanti all'EGAS.

Per questa ragione, in considerazione della giurisprudenza della Corte di giustizia e delle norme statali sopra richiamate, l'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017 non può ritenersi in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

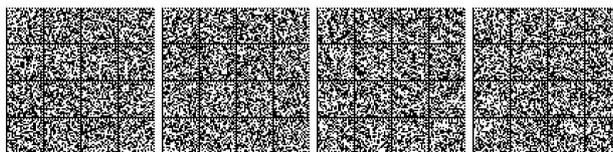
4.4.2.- In merito al potere di scioglimento del Comitato istituzionale d'ambito, che l'impugnato art. 6 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017 rimette a una deliberazione della Giunta regionale, va escluso che tale previsione incida sull'effettività del controllo analogo svolto dall'EGAS sul soggetto gestore Abbanoa spa. Al riguardo, occorre ricordare che il Comitato istituzionale d'ambito costituisce uno dei due organi di governo dell'EGAS (art. 6, comma 5, della legge reg. n. 4 del 2015). La sua composizione e le sue funzioni sono disciplinate dall'art. 7 della legge reg. n. 4 del 2015. L'art. 12, comma 6, di tale legge, sostituito dall'art. 6 impugnato, individua le cause del suo possibile scioglimento - con decreto del Presidente della Regione adottato previa deliberazione della Giunta regionale e comunicato al Consiglio regionale - nelle seguenti ipotesi: «a) per gravi o persistenti violazioni di legge o di regolamento; b) quando non possa essere assicurato il normale funzionamento dell'Ente; c) per manifesta inosservanza delle direttive degli organi regionali».

Già l'art. 19 della legge reg. Sardegna n. 29 del 1997, rubricato «Funzioni regionali di controllo», disponeva, al comma 4, che «[l]'Assemblea dell'Autorità d'ambito è sciolta, con decreto del Presidente della Giunta regionale adottato previa delibera di Giunta e comunicato al Consiglio regionale: a) per gravi o persistenti violazioni di legge; b) quando non possa essere assicurato il normale funzionamento del consorzio».

La genericità della censura statale - che non distingue tra le diverse cause di scioglimento individuate dalla norma censurata - non consente di identificare specifiche ragioni di contestazione della previsione della nuova causa di scioglimento «per manifesta inosservanza delle direttive degli organi regionali». L'unico argomento fatto valere è dunque che il potere regionale di scioglimento potrebbe mettere a rischio l'effettività del controllo analogo dell'ente gestore. Ma l'argomento non persuade, giacché esso postula, come condizione per il verificarsi della conseguenza temuta, un eventuale esercizio improprio di tale potere - perché di ciò si tratterebbe, se la Regione lo utilizzasse a quei fini - contro il quale l'ordinamento offre adeguati strumenti di tutela giurisdizionale.

Pertanto, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017 deve essere ritenuta non fondata.

4.4.3.- L'ultimo motivo di ricorso riguarda l'art. 8, comma 1, della legge contestata, che fissa la quota minima di partecipazione della Regione nella misura del 20 per cento del capitale sociale di Abbanoa spa. Se si considera che la previsione del limite massimo del 49 per cento, contenuta nel testo originario della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015, non è mai stata impugnata dal Governo, è difficile comprendere le ragioni della censura: la riduzione del tetto massimo di quote del capitale sociale che può essere detenuto dalla Regione va infatti nella direzione opposta a quella lamentata dal ricorrente. In ogni caso, l'aver previsto un limite massimo del 20 per cento non può essere ritenuto ostativo dell'effettività di un controllo analogo, anche in considerazione della sopra richiamata giurisprudenza della Corte di giustizia, che scinde la quota azionaria detenuta dall'effettività del controllo stesso.



Pertanto, anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017 deve essere dichiarata non fondata.

5.- Il terzo gruppo di questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri investe i tre commi introdotti dall'impugnato art. 8, comma 2, dopo il comma 1 dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015.

Secondo la difesa statale le tre disposizioni violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*), Cost., per il tramite della norma interposta di cui all'art. 147, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 152 del 2006 - il quale prevede che l'eccezione al principio di unicità della gestione operi esclusivamente con riferimento a ipotesi specifiche - in quanto l'ambito di applicazione della normativa regionale impugnata si estenderebbe a «fattispecie ulteriori e diverse da quelle individuate dal legislatore nazionale».

In particolare la norma interposta, al secondo e al terzo periodo, dispone quanto segue: «[s]ono fatte salve: *a*) le gestioni del servizio idrico in forma autonoma nei comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti già istituite ai sensi del comma 5 dell'articolo 148; *b*) le gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti, nei comuni che presentano contestualmente le seguenti caratteristiche: approvvigionamento idrico da fonti qualitativamente pregiate; sorgenti ricadenti in parchi naturali o aree naturali protette ovvero in siti individuati come beni paesaggistici ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; utilizzo efficiente della risorsa e tutela del corpo idrico. Ai fini della salvaguardia delle gestioni in forma autonoma di cui alla lettera *b*), l'ente di governo d'ambito territorialmente competente provvede all'accertamento dell'esistenza dei predetti requisiti».

5.1.- Preliminarmente deve essere rilevato che la censura formulata rispetto all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. risulta priva di qualsiasi motivazione. Il ricorrente indica, infatti, tale parametro solo in apertura del paragrafo dedicato alle ragioni di impugnazione dell'art. 8, comma 2, e alla fine dello stesso, senza indicare le ragioni per le quali sarebbe violata la competenza statale in materia di «tutela della concorrenza».

Per questi motivi le questioni di legittimità costituzionale dei tre commi aggiunti dalla norma impugnata prospettate con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. devono essere dichiarate inammissibili.

5.2.- Il nuovo comma 1-*bis* dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 è impugnato perché solo apparentemente sarebbe volto a chiarire il contenuto delle fattispecie previste dall'art. 147, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 152 del 2006. Infatti, secondo il ricorrente, se la disposizione regionale fosse intesa nel senso che, per le gestioni fatte salve, deve essere comunque verificata la sussistenza dei requisiti indicati dalla norma statale interposta, «sarebbe costituzionalmente legittima ma priva di qualunque contenuto normativo», in quanto le gestioni fatte salve sarebbero comunque previste nell'art. 147, comma 2-*bis*.

La difesa statale ritiene, invece, che, dovendo dare un senso alla disposizione regionale impugnata, questo non possa che consistere nell'aver previsto un'eccezione al principio di unicità di tutte «le gestioni esistenti svolte in forma autonoma tramite affidamento o in via diretta o attraverso convenzioni stipulate dai comuni con altri enti locali o gestori» (art. 15, comma 1-*bis*, introdotto dalla norma oggetto di ricorso), «a prescindere dalla concreta ricorrenza dei presupposti richiesti dalla norma statale, che si considerano invece esistenti *ex lege*».

Così interpretata la norma impugnata sarebbe in contrasto con l'art. 147, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 152 del 2006 e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Il ricorrente rinviene un ulteriore profilo di incostituzionalità del comma 1-*bis* dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 (introdotto dall'impugnato art. 8, comma 2) nell'aver fatto salve («rimangono in ogni caso ferme») le gestioni «esistenti» alla data di entrata in vigore della legge regionale contestata (14 dicembre 2017), mentre la norma statale interposta fa salve le gestioni esistenti al momento dell'entrata in vigore (2 febbraio 2016) della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali), il cui art. 62, comma 4, ha introdotto il testo oggi vigente dell'art. 147, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 152 del 2006.

In altre parole, la norma regionale impugnata avrebbe esteso la portata temporale della deroga prevista dalla normativa statale.

5.3. La questione non è fondata, in quanto il ricorrente muove da un erroneo presupposto interpretativo. È, infatti, condivisibile la tesi della difesa regionale, secondo cui la norma censurata non si propone di spostare il termine di riferimento delle gestioni esistenti, che resta quello della legislazione statale. Pertanto, la disposizione impugnata deve essere letta intendendo il richiamo delle gestioni esistenti come riferito alla normativa statale interposta e quindi alla data di entrata in vigore di quest'ultima e non della normativa regionale contestata.

Per le ragioni anzidette, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, nella parte in cui introduce il comma 1-*bis* dopo il comma 1 dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015, deve essere dichiarata non fondata nei sensi di cui in motivazione.



5.4.- Anche il nuovo comma 1-*ter* dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 è impugnato perché conterrebbe una palese estensione dell'ambito oggettivo della deroga prevista nella normativa statale, in contrasto con l'art. 147, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 152 del 2006 e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

L'art. 148, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, prima della sua abrogazione (a decorrere dal 31 dicembre 2012), prevedeva che, «[f]erma restando la partecipazione obbligatoria all'Autorità d'ambito di tutti gli enti locali ai sensi del comma 1, l'adesione alla gestione unica del servizio idrico integrato è facoltativa per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti inclusi nel territorio delle comunità montane, a condizione che gestiscano l'intero servizio idrico integrato, e previo consenso della Autorità d'ambito competente».

Ai sensi della norma oggetto di censura, «si considerano positivamente verificati e assentiti, nel periodo della sua vigenza, i requisiti di cui all'articolo 148, comma 5, [...] quando la gestione sia iniziata prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 152 del 2006 e sia in corso al momento dell'entrata in vigore della presente legge».

Secondo il ricorrente, in questo modo il legislatore regionale avrebbe incluso nella deroga prevista dalla normativa statale anche fattispecie non ricomprese in quest'ultima; peraltro, non si potrebbe escludere che ci siano gestioni iniziate prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006 e tuttora in corso, in relazione alle quali, però, non sia ancora intervenuto il consenso dell'Autorità d'ambito competente.

Anche in relazione a questa disposizione si deve condividere l'argomentazione della difesa regionale, la quale rileva come l'art. 148, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006 abbia avuto due differenti versioni, in virtù di quanto disposto dall'art. 2, comma 14, del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), entrato in vigore il 13 febbraio 2008. In particolare, la prima formulazione dell'art. 148, comma 5 (peraltro, oggi abrogato), non prevedeva uno specifico atto dell'Ente di governo; pertanto, le gestioni preesistenti rispetto alla modifica normativa non possono essere messe in discussione in ragione della riformulazione del comma 5 avvenuta nel 2008.

In altre parole, la censura dedotta nel ricorso può essere riferita solo all'ultima formulazione dell'art. 148, comma 5, ma la norma impugnata espressamente delimita il proprio ambito di applicazione alle gestioni iniziate «prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 152 del 2006 e [che] sia[no] in corso al momento dell'entrata in vigore della presente legge». Pertanto, *ratione temporis* alle gestioni avviate prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 152 non si può estendere un requisito (il consenso dell'Autorità d'ambito competente) introdotto solo nel 2008.

Di qui la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, nella parte in cui introduce il comma 1-*ter* dopo il comma 1 dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015.

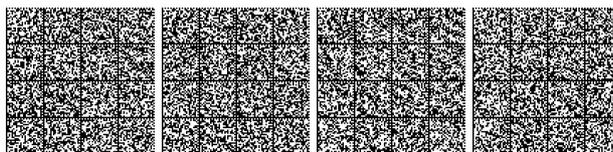
5.5.- Infine, il comma 1-*quater* dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 - secondo cui «[i]l requisito di cui all'articolo 147, comma 2-*bis*, lettera *b*) punto secondo del decreto legislativo n. 152 del 2006, si intende soddisfatto anche per le sorgenti ricadenti in siti individuati in zona urbanistica H di salvaguardia ai sensi del decreto dell'Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica 20 dicembre 1983, n. 2266/U» - è impugnato perché sovrapporrebbe una diversa fattispecie a quella prevista dalla legge statale, ponendosi in contrasto con l'art. 147, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 152 del 2006 e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Il ricorrente sottolinea come, ai sensi dell'ultimo periodo della norma statale interposta, «l'ente di governo d'ambito territorialmente competente provvede all'accertamento dell'esistenza dei predetti requisiti». La legge statale avrebbe dunque previsto una riserva di amministrazione per il riconoscimento dei requisiti, al fine di garantire l'esistenza di una adeguata motivazione al riguardo.

Anche in questo caso, la norma statale interposta sarebbe riconducibile alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.). Pertanto, anche la disposizione contenuta nel comma 1-*quater* dell'art. 15 sarebbe illegittima.

La Regione si difende sostenendo che la questione relativa al comma 1-*quater* non è fondata per assenza di un contrasto tra questa disposizione e quelle statali, e che il legislatore regionale si sarebbe limitato a indicare come di rilievo paesaggistico aree sostanzialmente corrispondenti a quelle già individuate dall'art. 142 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

A ben vedere, tuttavia, se si confrontano le aree di cui all'art. 142 citato e i siti individuati in zona urbanistica H dal decreto dell'Assessore regionale degli enti locali, finanze ed urbanistica 20 dicembre 1983, n. 2266/U (Disciplina dei limiti e dei rapporti relativi alla formazione di nuovi strumenti urbanistici ed alla revisione di quelli esistenti nei



Comuni della Sardegna), è agevole constatare che i due elenchi non sono affatto sovrapponibili. Ciò che del resto consegue alla stessa diversa natura degli interessi tutelati dagli atti normativi che li contengono, interessi che, solo nel caso del codice dei beni culturali e del paesaggio, sono di carattere direttamente ambientale-paesaggistico, mentre nel caso del decreto regionale hanno portata primariamente urbanistica.

Pertanto, l'art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, nella parte in cui introduce il comma 1-*quater* dopo il comma 1 dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione autonoma Sardegna 11 dicembre 2017, n. 25, recante «Modifiche alla legge regionale 4 febbraio 2015, n. 4 (Istituzione dell'Ente di governo dell'ambito della Sardegna e modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 19 del 2006) e alla legge regionale 25 luglio 2008, n. 10 (Riordino delle funzioni in materia di aree industriali)», nella parte in cui introduce il comma 1-*quater* nell'art. 15 della legge della Regione autonoma Sardegna 4 febbraio 2015, n. 4 (Istituzione dell'Ente di governo dell'ambito della Sardegna e modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 19 del 2006);

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, nella parte in cui introduce i commi 1-bis e 1-ter nell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, 6 e 8, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, nella parte in cui introduce il comma 1-bis nell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, nella parte in cui introduce il comma 1-ter nell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 febbraio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

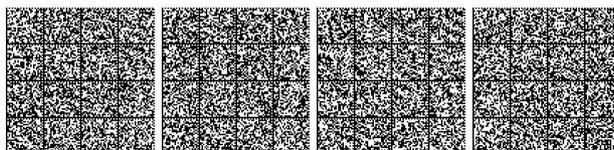
Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 marzo 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 66

Sentenza 23 gennaio - 29 marzo 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Disciplina delle incompatibilità del giudice - Giudice dell'udienza preliminare che abbia invitato, con esito positivo, il pubblico ministero a procedere alla modifica dell'imputazione per diversità del fatto.

– Codice di procedura penale, art. 34, comma 2.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, del codice di procedura penale, promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Napoli, nel procedimento penale a carico di C. F., con ordinanza del 12 maggio 2017, iscritta al n. 160 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2017.

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

udito nella camera di consiglio del 23 gennaio 2019 il Giudice relatore Franco Modugno.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 12 maggio 2017, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Napoli ha sollevato, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede l'incompatibilità alla funzione di giudice dell'udienza preliminare del giudice che, avendo ravvisato, nel corso della stessa udienza preliminare, un fatto diverso da quello contestato, abbia invitato il pubblico ministero a procedere, nei confronti dello stesso imputato e per il medesimo fatto storico, alla modifica dell'imputazione, invito cui il pubblico ministero abbia aderito.

1.1.- Il rimettente riferisce che, nel processo principale, il pubblico ministero aveva chiesto il rinvio a giudizio dell'imputato per i reati di divulgazione di materiale pornografico minorile (art. 600-ter, terzo comma, del codice penale) e di tentata violenza privata (artt. 56 e 610 cod. pen.).

All'udienza preliminare del 3 giugno 2015, il giudice *a quo*, ritenendo che i fatti accertati fossero diversi da come contestati, aveva invitato, con ordinanza, il pubblico ministero a modificare l'imputazione. Ciò, sulla base dell'indirizzo



giurisprudenziale, consolidato a seguito dell'intervento delle sezioni unite della Corte di cassazione, secondo il quale il giudice, quando accerta nell'udienza preliminare che il fatto è diverso da come descritto nella richiesta di rinvio a giudizio, deve in prima battuta invitare il pubblico ministero a modificare l'imputazione e, solo ove il rappresentante della pubblica accusa non si adegui all'invito, disporre la trasmissione degli atti al pubblico ministero in applicazione analogica dell'art. 521, comma 2, cod. proc. pen., determinando la regressione del procedimento a una fase anteriore (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 20 dicembre 2007-1° febbraio 2008, n. 5307).

Aderendo all'invito, il pubblico ministero aveva modificato l'imputazione, contestando all'imputato i delitti di produzione di materiale pornografico minorile (art. 600-ter, primo comma, cod. pen.) e di atti persecutori (art. 612-bis, primo, secondo e terzo comma, cod. pen.).

Di seguito a ciò, il rimettente aveva sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., nella parte in cui non prevede l'incompatibilità alla funzione di giudice dell'udienza preliminare del giudice che, avendo ravvisato, nel corso della stessa udienza preliminare, un fatto diverso da quello contestato, abbia invitato il pubblico ministero a procedere, nei confronti dello stesso imputato e per il medesimo fatto storico, alla modifica dell'imputazione, invito al quale il pubblico ministero abbia aderito.

La questione era stata dichiarata non fondata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 18 del 2017.

La Corte aveva riconosciuto che, sollecitando il pubblico ministero a modificare l'imputazione per diversità del fatto, il giudice effettua una penetrante delibazione sul merito della regiudicanda, «non dissimile da quella che, in mancanza di una valutazione della diversità del fatto, conduce alla definizione con sentenza del giudizio di merito». Malgrado ciò, aveva rigettato la questione, in quanto, nell'ipotesi in esame, la valutazione contenutistica sulla medesima regiudicanda non si colloca in una fase precedente e distinta del procedimento - come invece nel caso della trasmissione degli atti al pubblico ministero ai sensi dell'art. 521, comma 2, cod. proc. pen., che determina la regressione del procedimento - ma nella medesima fase. Al riguardo, la Corte aveva richiamato la propria costante giurisprudenza, secondo la quale «affinché possa configurarsi una situazione di incompatibilità - nel senso dell'esigenza costituzionale della relativa previsione, in funzione di tutela dei valori della terzietà e dell'imparzialità del giudice -, è necessario che la valutazione "contenutistica" sulla medesima regiudicanda si collochi in una precedente e distinta fase del procedimento, rispetto a quella della quale il giudice è attualmente investito. È del tutto ragionevole, infatti, che, all'interno di ciascuna delle fasi - intese come sequenze ordinate di atti che possono implicare apprezzamenti incidentali, anche di merito, su quanto in esse risulti, prodromici alla decisione conclusiva - resti, in ogni caso, preservata l'esigenza di continuità e di globalità, venendosi altrimenti a determinare una assurda frammentazione del procedimento, che implicherebbe la necessità di disporre, per la medesima fase del giudizio, di tanti giudici diversi quanti sono gli atti da compiere».

1.2.- Ciò premesso, il giudice *a quo* ritiene di dover sollevare nuova questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., *in parte qua*, per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU.

In punto di ammissibilità, il rimettente osserva come, per costante giurisprudenza costituzionale, la preclusione alla riproposizione della questione nel corso dello stesso grado di giudizio operi solo allorché risultino identici tutti e tre gli elementi che compongono la questione stessa, vale a dire le norme censurate, i profili di incostituzionalità dedotti e le argomentazioni svolte a sostegno dell'asserita illegittimità costituzionale, a nulla rilevando l'analogia delle finalità perseguite. La nuova questione sollevata non incorrerebbe, quindi, nella preclusione, essendo del tutto diversa da quella dichiarata non fondata con la sentenza n. 18 del 2017, sia per parametro evocato, sia per corredo argomentativo.

Quanto, poi, alla non manifesta infondatezza, il rimettente assume che la norma denunciata si porrebbe in contrasto con l'art. 6, paragrafo 1, CEDU, nella parte in cui stabilisce che «[o]gni 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.

Nelle numerose pronunce rese, la Corte di Strasburgo ha chiarito come, ai fini del rispetto del principio ora indicato, il tribunale debba essere imparziale soggettivamente e oggettivamente. Sotto il primo profilo (criterio soggettivo), nessun componente del tribunale deve avere pregiudizi personali verso l'imputato o un interesse personale a giudicare il singolo caso: tale imparzialità si presume fino a prova contraria. Sotto il secondo profilo (criterio oggettivo), occorre escludere ogni legittimo dubbio sull'imparzialità del giudice, anche apparente e non dipendente dalla sua condotta personale.

A questo proposito, la Corte di Strasburgo ha sottolineato come anche le apparenze possano avere una certa importanza, in quanto «non si deve fare solo giustizia, ma si deve anche vedere che essa è fatta». Ciò perché in una società democratica i giudici debbono ispirare fiducia nel pubblico, a cominciare dalle parti del processo.

Nel caso in esame, l'antinomia fra la norma interna e quella convenzionale si coglierebbe con riguardo al profilo oggettivo dell'imparzialità e il difetto risulterebbe di natura funzionale.



La Corte EDU ha chiarito che il solo fatto che il giudice penale investito del processo abbia assunto, nell'ambito del medesimo procedimento, decisioni sul caso il cui merito è poi chiamato a giudicare, comprese decisioni riguardanti la custodia cautelare, non comporta, di per sé, un difetto di imparzialità. Tuttavia, la natura e la portata di tali decisioni non sono irrilevanti, giacché nelle ipotesi in cui le stesse richiedano un «elevato grado di chiarezza» in ordine al tema della responsabilità dell'imputato, ovvero vi sia coincidenza tra il profilo contenutistico della decisione preprocessuale e il merito della causa, l'imparzialità deve ritenersi minata.

In virtù dell'importanza assunta dalle apparenze, si deve ravvisare, in altri termini, 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 (sono citate, tra le altre, le sentenze della 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).

Nel caso in esame, la stessa Corte costituzionale ha riconosciuto che il giudice, nel momento in cui invita il pubblico ministero a modificare l'imputazione per diversità del fatto, «esterna un convincimento sul merito della regiudicanda». Ciò basterebbe a inficiare la sua imparzialità, come intesa dalla Corte di Strasburgo, indipendentemente dal fatto che la delibazione sia stata effettuata nella stessa fase processuale, anziché in una fase precedente e distinta. Nell'interpretazione della Corte EDU - assolutamente consolidata - si dovrebbe tener conto, infatti, esclusivamente della natura e della portata della decisione incidentale adottata dal giudice, e non del momento in cui essa viene resa. La preesistenza di una valutazione sulla medesima regiudicanda, anche quando sia compiuta nella stessa fase, renderebbe infatti attuale e concreto il rischio che la valutazione conclusiva sulla responsabilità sia, o possa apparire, condizionata dalla propensione del giudice a confermare una precedente decisione: ipotesi nella quale la Corte EDU presumerebbe, «iuris et de iure», la sussistenza del pregiudizio.

La violazione della garanzia convenzionale dell'imparzialità si coglierebbe, peraltro, anche sotto un ulteriore profilo, sempre di natura funzionale.

Invitando il pubblico ministero a modificare l'imputazione per ritenuta diversità del fatto, il giudice non effettuerrebbe soltanto una penetrante delibazione sul merito della regiudicanda, ma concorrerebbe anche all'esercizio della funzione tipica dell'accusa nel processo penale, vale a dire alla contestazione del fatto e, quindi, alla definizione dello stesso perimetro del giudizio.

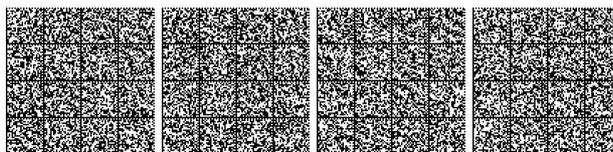
Il rimettente rileva come l'assunzione, da parte del giudice, di compiti propri del pubblico ministero sia stata censurata dalla Corte europea nella recente sentenza 20 settembre 2016, Karelin contro Russia, in quanto idonea a determinare una confusione tra il ruolo dell'accusa e quello dell'organo giudicante, generando, quindi, legittimi dubbi sull'imparzialità di quest'ultimo. Nel caso deciso dalla citata sentenza, la confusione derivava dall'assenza di una qualsiasi autorità che rappresentasse l'accusa in giudizio. Tuttavia, dalla lettura della pronuncia emergerebbe come il principio affermato dalla Corte di Strasburgo assuma una valenza generale.

La riscontrata antinomia tra la norma censurata e l'art. 6, paragrafo 1, CEDU non potrebbe essere, d'altro canto, risolta in via interpretativa, in quanto la Corte costituzionale, con la sentenza n. 18 del 2017 - vincolante, secondo il rimettente, nel giudizio *a quo* - ha affermato la compatibilità della norma stessa con gli artt. 3, 24 e 111 Cost.

Alla situazione considerata non potrebbe, per altro verso, farsi fronte - come pure emergerebbe dalla sentenza n. 18 del 2017 - mediante l'istituto dell'astensione, il quale - al pari di quello della ricusazione - mira a porre rimedio a comportamenti del giudice, anche estranei all'esercizio della funzione, che possono determinare un pregiudizio per l'imparzialità da apprezzare in concreto: mentre nel caso in discussione la configurabilità di un simile pregiudizio è riscontrabile già sul piano astratto, in conseguenza della decisione precedentemente adottata.

Non vi sarebbe, d'altro canto, alcuna incompatibilità tra la garanzia dell'imparzialità del giudice di cui all'art. 6, paragrafo 1, CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo, e la Costituzione, in particolare sotto il profilo del buon andamento dell'amministrazione della giustizia (art. 97 Cost.), avuto riguardo all'esigenza di evitare «una assurda frammentazione del procedimento, che implicherebbe la necessità di disporre, per la medesima fase del giudizio, di tanti giudici diversi quanti sono gli atti da compiere». Nella prospettiva convenzionale, infatti, non tutti gli apprezzamenti incidentali sono idonei a compromettere l'imparzialità del giudice, ma solo quelli analoghi, nei contenuti, alle valutazioni richieste per la definizione del merito della causa.

La questione sarebbe, infine, senz'altro rilevante nel giudizio *a quo*, giacché, allo stato, il rimettente dovrebbe procedere alla celebrazione dell'udienza preliminare, pur avendo già effettuato una «penetrante delibazione del merito della regiudicanda».



2.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

L'Avvocatura dello Stato osserva che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 18 del 2017, ha categoricamente escluso che, nell'ipotesi in esame, si renda costituzionalmente necessaria l'applicazione dell'istituto dell'incompatibilità. Allorché, infatti, la valutazione della medesima regiudicanda sia intervenuta - come nella specie - nella medesima fase processuale, «il provvedimento non costituisce anticipazione di un giudizio che deve essere instaurato, ma, al contrario, si inserisce nel giudizio del quale il Giudice è già correttamente investito senza che ne possa essere spogliato: anzi è la competenza ad adottare il provvedimento dal quale si vorrebbe far derivare l'incompatibilità che presuppone la competenza per il giudizio di merito e si giustifica in ragione di essa».

Tali principi non sarebbero superabili neppure nell'ottica del diverso parametro costituzionale oggi invocato dal giudice *a quo*. Il canone costituzionale dell'imparzialità e della terzietà del giudice, enunciato dall'art. 111, secondo comma, Cost. risulterebbe, infatti, sovrapponibile a quello previsto dall'art. 6, paragrafo 1, CEDU, sicché non vi sarebbero ragioni per pervenire a conclusioni diverse: né, d'altra parte, l'ordinanza di rimessione avrebbe prospettato argomenti significativi sul punto.

Considerato in diritto

1.- Il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Napoli dubita della legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede l'incompatibilità alla funzione di giudice dell'udienza preliminare del giudice che, avendo ravvisato, nel corso della stessa udienza preliminare, un fatto diverso da quello contestato, abbia invitato il pubblico ministero a procedere, nei confronti dello stesso imputato e per il medesimo fatto storico, alla modifica dell'imputazione, invito cui il pubblico ministero abbia aderito.

Ad avviso del giudice *a quo*, la disposizione censurata violerebbe l'art. 117, primo comma, della Costituzione, ponendosi in contrasto con l'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, nella parte in cui stabilisce che «[o]gni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata [...] da un tribunale [...] imparziale», così come interpretato dalla consolidata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Il contrasto denunciato si apprezzerebbe sotto un duplice profilo.

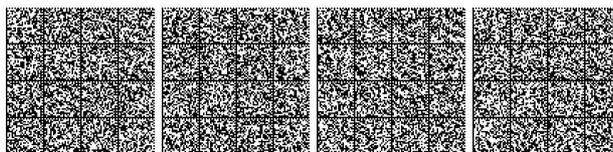
Per un verso, infatti, la penetrante delibazione del merito della medesima regiudicanda, insita nel provvedimento adottato dal giudice dell'udienza preliminare, comporterebbe il rischio che la valutazione conclusiva sulla responsabilità dell'imputato sia, o possa apparire, condizionata dalla propensione del giudice a confermare una propria precedente decisione: situazione nella quale - alla luce della consolidata giurisprudenza della Corte di Strasburgo - l'imparzialità del giudice deve ritenersi compromessa, indipendentemente dal fatto che la decisione sia intervenuta nella medesima o in altra fase processuale.

In secondo luogo, poi, invitando il pubblico ministero a modificare l'imputazione per ritenuta diversità del fatto, il giudice concorrerebbe all'esercizio della funzione tipica dell'accusa nel processo penale, di contestazione del fatto. Si determinerebbe, in tal modo, una commistione di ruoli parimente idonea, secondo la Corte EDU, a minare l'imparzialità dell'organo giudicante.

2.- La tematica che dà origine alla questione sottoposta all'esame di questa 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, cod. proc. pen. 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.

Analoga disposizione non figura, per contro, nella disciplina dell'udienza preliminare. Facendo leva sul carattere di "fluidità" dell'imputazione in tale udienza e su esigenze di concentrazione e ragionevole durata del processo, le sezioni unite della Corte di cassazione hanno quindi ritenuto che, in caso di riscontrata diversità del fatto, il giudice dell'udienza preliminare debba, in prima battuta, invitare il pubblico ministero a modificare l'imputazione. Solo nel caso in cui il rappresentante della pubblica accusa non aderisca all'invito, il giudice può ricorrere al rimedio "regressivo" della trasmissione degli atti al pubblico ministero, in applicazione analogica del citato art. 521, comma 2, cod. proc. pen. (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 20 dicembre 2007-1° febbraio 2008, n. 5307).



La pronuncia delle Sezioni unite attiene, in verità, all'ipotesi in cui l'imputazione risulti generica o indeterminata. Alla luce degli argomenti che sorreggono la decisione, essa risulta tuttavia riferibile anche all'ipotesi della diversità del fatto, come del resto ritenuto dalla giurisprudenza di legittimità successiva.

3.- Secondo il rimettente, il meccanismo così delineato renderebbe costituzionalmente necessario un ampliamento delle ipotesi di incompatibilità del giudice previste dall'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., avuto riguardo, in particolare, al caso in cui il pubblico ministero aderisca all'invito (come nel giudizio principale).

Con una precedente ordinanza di rimessione, il giudice *a quo* aveva prospettato il dubbio di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost.

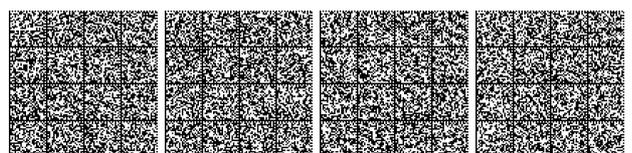
Nell'occasione, il rimettente aveva rilevato che - per affermazione di questa Corte - la trasmissione degli atti al pubblico ministero ai sensi dell'art. 521, comma 2, cod. proc. pen. è provvedimento idoneo a pregiudicare, o a far apparire pregiudicata, l'imparzialità di giudizio del giudice che lo ha emesso, in ragione della cosiddetta forza della prevenzione (ossia della naturale tendenza a confermare una decisione già presa o a mantenere un atteggiamento già assunto). Allorché accerta che il fatto è diverso da come descritto nell'imputazione, il giudice compie, infatti, una penetrante delibazione del merito della regiudicanda, non dissimile da quella che, in mancanza di una valutazione della diversità del fatto, conduce alla definizione con sentenza del giudizio di merito. Di qui l'esigenza costituzionale che il nuovo dibattimento (sentenza n. 455 del 1994) o la nuova udienza preliminare (sentenza n. 400 del 2008, ordinanza n. 269 del 2003), tenuti all'esito della predetta trasmissione per lo stesso fatto storico e nei confronti del medesimo imputato, siano attribuiti alla cognizione di altro giudice.

L'invito a modificare l'imputazione per accertata diversità del fatto - aveva ulteriormente osservato il rimettente - è atto omologo, per contenuto e funzioni, alla trasmissione degli atti ai sensi dell'art. 521, comma 2, cod. proc. pen. Anche tale invito dovrebbe essere considerato, pertanto, atto "pregiudicante": donde la necessità che il giudice che lo ha formulato venga reso incompatibile all'ulteriore esercizio, in quel processo, delle funzioni di giudice dell'udienza preliminare.

4.- Con la sentenza n. 18 del 2017, questa Corte ha negato validità al percorso argomentativo ora ricordato, rilevando come esso non tenesse conto di una «circostanza decisiva»: vale a dire del fatto che, per costante giurisprudenza della Corte stessa, «affinché possa configurarsi una situazione di incompatibilità - nel senso dell'esigenza costituzionale della relativa previsione, in funzione di tutela dei valori della terzietà e dell'imparzialità del giudice -, è necessario che la valutazione "contenutistica" sulla medesima regiudicanda si collochi in una precedente e distinta fase del procedimento, rispetto a quella della quale il giudice è attualmente investito. È del tutto ragionevole, infatti, che, all'interno di ciascuna delle fasi - intese come sequenze ordinate di atti che possono implicare apprezzamenti incidentali, anche di merito, su quanto in esse risulti, prodromici alla decisione conclusiva - resti, in ogni caso, preservata l'esigenza di continuità e di globalità, venendosi altrimenti a determinare una assurda frammentazione del procedimento, che implicherebbe la necessità di disporre, per la medesima fase del giudizio, di tanti giudici diversi quanti sono gli atti da compiere (*ex plurimis*, sentenze n. 153 del 2012, n. 177 e n. 131 del 1996; ordinanze n. 76 del 2007, n. 123 e n. 90 del 2004, n. 370 del 2000, n. 232 del 1999). In questi casi, "il provvedimento non costituisce anticipazione di un giudizio che deve essere instaurato, ma, al contrario, si inserisce nel giudizio del quale il giudice è già correttamente investito senza che ne possa essere spogliato: anzi è la competenza ad adottare il provvedimento dal quale si vorrebbe far derivare l'incompatibilità che presuppone la competenza per il giudizio di merito e si giustifica in ragione di essa" (sentenza n. 177 del 1996)».

Per questo verso, l'invito (accolto) a modificare l'imputazione non poteva essere quindi assimilato alla trasmissione degli atti al pubblico ministero. Quest'ultima determina, infatti, la regressione del procedimento: «la fase in corso davanti al giudice che l'ha emessa si chiude, e la fase che si aprirà all'esito delle iniziative del pubblico ministero [...] sarà, in ogni modo, anche se omologa, una fase distinta e ulteriore». Al contrario, «l'invito a modificare l'imputazione rappresenta un rimedio "endofasico": dalla sua formulazione non deriva, dunque, alcuna incompatibilità del giudice all'ulteriore trattazione della medesima fase».

A supporto della conclusione, questa Corte ha altresì rilevato che l'invito alla mutatio libelli viene «impartito, in via di principio, a conclusione dell'udienza preliminare, dopo che il confronto dialettico fra le parti e l'eventuale attività di integrazione probatoria si sono già svolti. È vero bensì che, sollecitando il pubblico ministero a modificare l'imputazione per diversità del fatto, il giudice esterna un convincimento sul merito della regiudicanda: ma lo fa come momento immediatamente prodromico alla decisione che è - legittimamente - chiamato ad assumere in quello stesso contesto; segnatamente, per evitare di doversi pronunciare su una imputazione che reputa non aderente alla realtà storica emersa dagli atti processuali. Resta dunque esclusa la configurabilità di una menomazione dell'imparzialità del giudice, atta a rendere costituzionalmente necessaria l'applicazione dell'istituto dell'incompatibilità».



5.- Con l'odierna ordinanza di rimessione, il giudice *a quo* ripropone, nel medesimo giudizio, la richiesta di pronuncia additiva in rapporto a un diverso parametro, risultante dalla combinazione dell'art. 117, primo comma, Cost. con la norma sovranazionale interposta di cui all'art. 6, paragrafo 1, CEDU, nella parte in cui garantisce il diritto al giudizio di un giudice imparziale.

Secondo il rimettente, alla luce della consolidata giurisprudenza della Corte di Strasburgo, una valutazione contenutistica sul merito della regiudicanda, quale quella insita nell'invito a modificare l'imputazione, comprometterebbe l'imparzialità del giudice sul piano oggettivo, a prescindere dalla circostanza che essa si collochi nella stessa o in altra fase processuale.

Inoltre, sollecitando il pubblico ministero a modificare l'imputazione, il giudice verrebbe a partecipare di una funzione tipica dell'accusa, con conseguente commistione di ruoli, anch'essa idonea - secondo la Corte EDU - a minarne l'imparzialità.

6.- Come correttamente ricordato dal giudice *a quo*, la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che, in presenza di una pronuncia di rigetto, l'effetto preclusivo alla riproposizione di questioni nel corso dello stesso giudizio, desumibile dall'art. 137, terzo comma, Cost., opera soltanto allorché risultino identici tutti e tre gli elementi che compongono la questione: ossia norme censurate, profili di incostituzionalità dedotti e argomentazioni svolte a sostegno della ritenuta incostituzionalità (sentenza n. 225 del 1994, ordinanza n. 183 del 2014). Ciò, a prescindere dall'«analogia delle finalità perseguite» (sentenza n. 113 del 2011).

Non sorgono, pertanto, problemi di ammissibilità dell'odierna questione sotto il profilo considerato. Pur nell'identità della norma censurata e del *petitum*, la questione risulta, infatti, diversa da quelle precedentemente sollevate dal rimettente in rapporto sia al parametro costituzionale, sia alle argomentazioni dedotte a supporto della denuncia di incostituzionalità.

7.- Nel merito, peraltro, la questione non è fondata.

Al riguardo, va osservato che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha escluso in più occasioni che le garanzie in tema di equo processo, di cui all'evocato art. 6, paragrafo 1, CEDU, siano riferibili all'udienza preliminare prevista dalla legge processuale italiana, fatto salvo il caso in cui vengano adottati riti alternativi che conferiscano al giudice di tale udienza il potere di pronunciarsi sul merito delle accuse.

A questa conclusione la Corte di Strasburgo è pervenuta sia con specifico riguardo alla garanzia dell'imparzialità del giudice (decisione 12 febbraio 2004, De Lorenzo contro Italia), sia con riferimento ad altre garanzie contemplate dalla citata norma convenzionale, e segnatamente a quella della partecipazione dell'imputato al processo (decisione 6 novembre 2007, Hany contro Italia; sentenza 8 dicembre 2009, Previti contro Italia).

In proposito, la Corte EDU ha ribadito la propria costante giurisprudenza, secondo la quale, se pure l'art. 6 CEDU può venire in rilievo anche prima che sia adito il giudice del merito, tale disposizione ha, per finalità principale, nel campo penale - conformemente al suo tenore letterale - quella di assicurare un equo processo di fronte a un «tribunale» competente a decidere «sulla fondatezza di ogni accusa penale»: e, cioè - in particolare per quanto attiene alla garanzia dell'imparzialità - a stabilire se l'imputato sia colpevole o innocente (decisione 12 febbraio 2004, De Lorenzo contro Italia).

Nei casi sottoposti all'esame della Corte europea, per contro, il giudice dell'udienza preliminare si era limitato a decidere - in conformità alla funzione istituzionale di tale udienza - se l'imputato dovesse essere, o non, rinviato a giudizio (ossia se dovesse essere giudicato da un «tribunale»), senza affatto pronunciarsi sulla sua innocenza o colpevolezza.

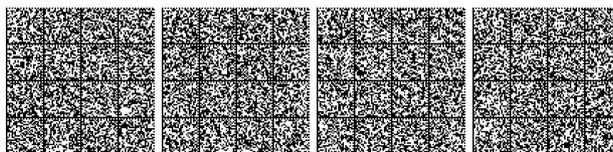
La circostanza che in determinate ipotesi - e segnatamente quando siano richiesti riti alternativi (giudizio abbreviato o «patteggiamento») - il giudice dell'udienza preliminare possa spingersi ad esaminare il merito delle accuse, resta priva di rilievo - sempre secondo la Corte EDU - laddove la predetta evenienza non si sia in concreto verificata.

Tale profilo risulta già di per sé dirimente ai fini del rigetto dell'odierna questione, posto che nel giudizio principale non consta esservi stata una richiesta di riti alternativi.

8.- Per completezza, va peraltro rilevato come in ordine ai criteri generali di valutazione dell'imparzialità del giudice, richiesta dall'art. 6, paragrafo 1, CEDU, sussista una giurisprudenza ampiamente consolidata della Corte di Strasburgo.

Al lume di essa, l'imparzialità deve essere apprezzata secondo due criteri: soggettivo e oggettivo.

Il criterio soggettivo consiste nello stabilire se dalle convinzioni personali e dal comportamento di un determinato giudice si possa desumere che egli abbia una idea preconcepita rispetto a una particolare controversia sottoposta al suo esame. Da questo punto di vista, l'imparzialità del giudice è presunta fino a prova contraria.



Il criterio oggettivo, che rileva in questo caso, impone di valutare se, a prescindere dalla condotta del giudice, esistano fatti verificabili che possano generare dubbi, oggettivamente giustificati, sulla sua imparzialità. Sotto questo aspetto, anche le apparenze possono avere una certa importanza: in altre parole, «non si deve solo fare giustizia, ma si deve anche vedere che è stata fatta». È in gioco, infatti, la fiducia che i tribunali in una società democratica debbono ispirare nel pubblico e, nel processo penale, anzitutto nell'accusato (*ex plurimis*, tra le più recenti, Corte EDU, sentenze 16 ottobre 2018, Daineliene contro Lituania; 31 ottobre 2017, Kamenos contro Cipro; 20 settembre 2016, Karelin contro Russia; Grande Camera, 23 aprile 2015, Morice contro Francia; 15 gennaio 2015, Dragojević contro Croazia).

Nella larga maggioranza dei casi, l'analisi della Corte europea si è, in effetti, focalizzata sul criterio oggettivo. La verifica ha riguardato, il più delle volte, collegamenti gerarchici o di altra natura tra il giudice e altri protagonisti del procedimento, ovvero - ed è l'aspetto che qui interessa - l'esercizio di differenti funzioni nell'ambito del processo da parte della stessa persona.

A quest'ultimo riguardo, la Corte di Strasburgo è costante nell'affermare che «[i]l semplice fatto che il giudice investito del processo abbia già adottato delle decisioni preprocessuali sulla causa, comprese decisioni in materia di custodia cautelare, non può di per sé giustificare timori sulla sua imparzialità; solo speciali circostanze possono giustificare una diversa conclusione [...]. Ciò che conta è la portata e il carattere delle misure preprocessuali disposte dal giudice» (sentenza 15 gennaio 2015, Dragojević contro Croazia; in senso analogo, tra le molte, sentenze 22 aprile 2004, Cianetti contro Italia; 6 giugno 2000, Morel contro Francia).

Si ha mancanza di imparzialità oggettiva, in specie, quando la valutazione richiesta al giudice, o le espressioni concretamente utilizzate, implicino una sostanziale anticipazione di giudizio (in questo senso, tra le altre, sentenze 22 aprile 2004, Cianetti contro Italia; 25 luglio 2002, Perote Pellon contro Spagna), autorizzando a pensare che il giudice si sia già fatta una opinione sull'esistenza del delitto e la colpevolezza dell'imputato (sentenza 22 luglio 2008, Gomez de Liaño y Botella contro Spagna), essendosi pronunciato sugli elementi costitutivi dell'illecito (sentenza 24 giugno 2010, Mancel e Branquart contro Francia).

9.- Ciò posto, nella giurisprudenza della Corte EDU non si rinviene, per converso, una teorizzazione corrispondente a quella operata da questa Corte, riguardo alla non configurabilità di un pregiudizio all'imparzialità del giudice in conseguenza di valutazioni effettuate nell'ambito della medesima fase processuale.

Di fatto, peraltro, nella generalità dei casi - e anche nelle pronunce specificamente citate dal giudice *a quo* - il pregiudizio all'imparzialità di tipo "funzionale" è stato collegato dalla Corte europea a decisioni assunte in altra e precedente fase del procedimento (tipici i casi dell'adozione di provvedimenti cautelari nella fase preprocessuale o la partecipazione a precedenti gradi di giudizio), ovvero in procedimenti distinti (quali quelli contro soggetti concorrenti nel medesimo reato).

Non constano, in ogni caso - né il giudice *a quo* ha indicato - pronunce della Corte EDU che abbiano ravvisato la lesione del principio di imparzialità in fattispecie analoghe a quella che qui interessa: quella, cioè, di un invito a modificare l'imputazione, rivolto dal giudice al pubblico ministero non solo nell'ambito della medesima fase processuale, ma anche «come momento immediatamente prodromico alla decisione che è - legittimamente - chiamato ad assumere in quello stesso contesto» (sentenza n. 18 del 2017) e, per giunta, non in vista di una pronuncia in ordine alla colpevolezza dell'imputato (essendo la potestà decisoria del giudice dell'udienza preliminare ristretta, di norma, all'alternativa tra sentenza di non luogo a procedere e rinvio a giudizio). Il che non consente di affermare che - alla luce della giurisprudenza della Corte europea (che per assumere rilievo ai fini dell'accertamento della violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. deve risultare consolidata, nei sensi precisati dalla sentenza n. 49 del 2015 di questa Corte) - la norma convenzionale evocata accordi al diritto della persona da giudicare, in rapporto alla specifica evenienza di cui si discute, una tutela più ampia di quella prefigurata dalla norma costituzionale interna - gemellare nell'ispirazione - di cui all'art. 111, secondo comma, della Carta fondamentale.

10.- Considerazioni analoghe, *mutatis mutandis*, possono formularsi in ordine al secondo profilo di asserito contrasto con la norma convenzionale, legato alla commistione tra le funzioni di giudice e quelle del pubblico ministero: e ciò a prescindere dal rilievo che, a livello interno, il divieto di cumulo delle funzioni di pubblico ministero e di giudice è stabilito, non già dal censurato comma 2 dell'art. 34 cod. proc. pen. (che regola la cosiddetta incompatibilità orizzontale derivante da provvedimenti adottati dal giudice in una precedente fase del procedimento), ma dal successivo comma 3 (che si occupa dell'incompatibilità conseguente allo svolgimento di compiti e funzioni non giurisdizionali).



Al riguardo, si deve rilevare che, secondo la giurisprudenza della Corte europea, la confusione tra le funzioni inquirenti e giudicanti è effettivamente idonea a minare l'imparzialità del giudice (per tutte, tra le ultime, sentenza 31 ottobre 2017, Kamenos contro Cipro): e ciò anche quando essa si realizzi all'interno della stessa fase del giudizio.

Di là, peraltro, dal caso particolare del giudice che abbia deciso di perseguire, giudicare e punire fatti di oltraggio commessi in suo danno in udienza (ipotesi "aggravata" dal fatto che, in essa, il giudice è anche persona offesa dal reato) (Grande Camera, sentenza 15 dicembre 2005, Kyprianou contro Cipro), il fenomeno che, per questo verso, è venuto segnatamente all'attenzione della Corte europea - e al quale si riferisce l'unica pronuncia richiamata dal rimettente (sentenza 20 settembre 2016, Karelin contro Russia) - è quello della totale assenza di un rappresentante dell'accusa in dibattimento (o in una parte rilevante delle relative udienze): assenza a fronte della quale i relativi compiti, anzitutto in tema di formazione della prova a carico dell'accusato, erano stati integralmente assunti, in sua vece, dal giudice (oltre alla pronuncia dianzi citata, sentenze 27 gennaio 2011, Krivoschapkin contro Russia; 18 maggio 2010, Ozerov contro Russia). Dunque, una ipotesi di commistione particolarmente significativa.

Il caso oggi in esame è, ictu oculi, sensibilmente distante da un simile paradigma. Nella specie, il giudice si limita a riscontrare, a conclusione dell'udienza preliminare, che il fatto risultante dagli elementi probatori adottati dalle parti è - per certi aspetti - diverso da come descritto nel capo di imputazione, e a invitare conseguentemente il pubblico ministero a esercitare il suo potere-dovere di modifica dell'imputazione nella stessa udienza preliminare (udienza che si caratterizza per la "fluidità" dell'imputazione, avendo, tra le sue funzioni, proprio quella di "cristallizzare" il tema d'accusa). Ciò, nell'ottica di evitare la regressione del procedimento, in ossequio - nella visione delle sezioni unite della Corte di cassazione - a canoni di economia e concentrazione processuale.

Il pubblico ministero, dal canto suo - serbando intatto il suo ruolo di dominus del tema d'accusa - resta pienamente libero di aderire, o non, all'invito.

Anche per questo verso, dunque, il rimettente non ha indicato, né emergono, pronunce della Corte di Strasburgo che ravvisino la carenza di imparzialità in fattispecie analoghe a quella in esame, sì da poter concludere che - alla luce della consolidata giurisprudenza di tale Corte - la disciplina nazionale oggetto di censura risulti non in linea con il quadro delle garanzie apprestato dalla norma convenzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Napoli con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

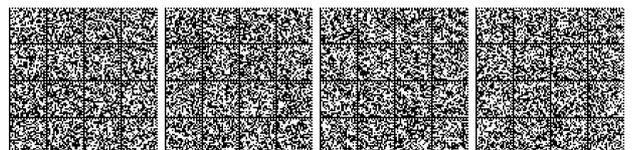
Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 marzo 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 67

Sentenza 20 febbraio - 29 marzo 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spese di giustizia - Contributo unificato - Riscossione - Notificazione dell'invito al pagamento presso il domicilio eletto o, in mancanza, tramite deposito presso l'ufficio.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», art. 248, comma 2.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 248, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Messina, nel procedimento vertente tra G. C. e la Commissione tributaria provinciale di Messina, con ordinanza del 2 settembre 2016, iscritta al n. 108 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2018.

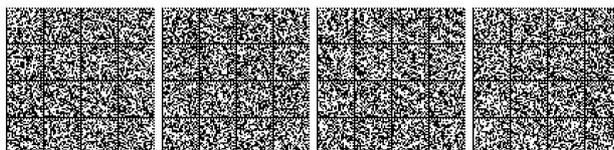
Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 6 febbraio 2019 il Giudice relatore Aldo Carosi.

Ritenuto in fatto

1.- La Commissione tributaria provinciale di Messina, con ordinanza del 2 settembre 2016 (reg. ord. n. 108 del 2018), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 248, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», in riferimento agli artt. 3, 24, 97 e 111 della Costituzione.

1.1.- La Commissione rimettente premette di essere investita del ricorso proposto da C.G. avverso l'intimazione di pagamento del 21 luglio 2015, di euro 1.500,00, per mancata indicazione del valore della lite introdotta con un precedente ricorso tributario e per omesso versamento del contributo unificato relativo al predetto ricorso, e di ulteriori euro 3.000,00, pari al 200 per cento dell'importo dovuto e non versato, a titolo di sanzione, per complessivi euro 4.508,75, comprensivi di spese di notifica. Detta intimazione era stata preceduta dalla richiesta del 14 gennaio 2013, notificata al domicilio eletto nel giudizio tributario, a fornire la nota di iscrizione a ruolo e a indicare, tra l'altro, il valore della controversia (che avrebbe comportato il pagamento di un contributo unificato pari a euro 120,00), e poi - rimasta la richiesta inadempita - dall'invito del 6 giugno 2013, notificato al medesimo domicilio eletto, a pagare il contributo



unificato nella misura massima prevista, pari a euro 1.500,00, con l'avvertimento che, in caso di perdurante inerzia, sarebbe stata irrogata anche la sanzione.

Notificata l'intimazione di pagamento del 21 luglio 2013 direttamente alla ricorrente, questa, tra le altre censure, ne ha dedotto la nullità, in quanto l'invito al pagamento del 6 giugno 2013 era stato notificato al domicilio eletto nel precedente giudizio tributario presso il difensore, e, poiché questi non l'aveva debitamente comunicato, non le era stato possibile né impugnarlo, né comunque averne conoscenza; ciò che comporterebbe «la carenza dell'elemento soggettivo necessario a procedere al recupero fiscale». In sintesi, la ricorrente, pur non essendo stata posta in condizione di conoscere «direttamente» l'importo del contributo unificato dovuto (in quanto gli atti presupposti all'intimazione erano stati notificati presso il domicilio eletto per il ricorso tributario), è stata chiamata a rispondere sia della maggiorazione del contributo dovuto, sia della sanzione.

1.2.- Secondo il Collegio rimettente, l'«Ufficio Recupero Spese di giustizia» della Commissione tributaria avrebbe proceduto legittimamente, in base a quanto previsto dagli artt. 14, commi 1 e 3-bis, 16 e 248 del d.P.R. n. 115 del 2002. Quest'ultimo articolo, in particolare, stabilisce che: «1. Nei casi di cui all'articolo 16, entro trenta giorni dal deposito dell'atto cui si collega il pagamento o l'integrazione del contributo, l'ufficio notifica alla parte, ai sensi dell'articolo 137 del codice di procedura civile, l'invito al pagamento dell'importo dovuto, quale risulta dal raffronto tra il valore della causa ed il corrispondente scaglione dell'articolo 13, con espressa avvertenza che si procederà ad iscrizione a ruolo, con addebito degli interessi al saggio legale, in caso di mancato pagamento entro un mese. 2. Salvo quanto previsto dall'articolo 1, comma 367, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, l'invito è notificato, a cura dell'ufficio e anche tramite posta elettronica certificata nel domicilio eletto o, nel caso di mancata elezione di domicilio, è depositato presso l'ufficio. 3. Nell'invito sono indicati il termine e le modalità per il pagamento ed è richiesto al debitore di depositare la ricevuta di versamento entro dieci giorni dall'avvenuto pagamento».

Inoltre, in base all'art. 13, comma 6, dello stesso d.P.R. n. 115 del 2002, la mancata dichiarazione del valore della lite, prescritta dal successivo art. 14, comma 3-bis, determina l'applicazione del contributo unificato nella misura massima stabilita per scaglioni nel processo tributario.

1.3.- Ciò premesso, la Commissione tributaria provinciale di Messina dubita della legittimità costituzionale dell'art. 248, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002.

In ordine alla rilevanza, chiarisce che essa sarebbe legata al diverso esito del giudizio in corso nel caso di accoglimento delle odierne questioni.

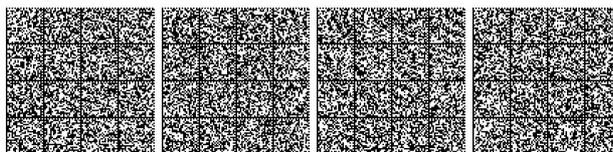
Ritenuti infondati gli ulteriori motivi di ricorso, difatti, il Collegio rimettente dovrebbe, in applicazione della disposizione censurata, ritenere legittima la notifica dell'invito di pagamento al solo domicilio eletto, benché la parte interessata non abbia ricevuto alcun avviso personale, e, dunque, rigettare il ricorso.

Non sarebbe possibile né un'interpretazione estensiva della disposizione che impone la notifica dell'atto tributario al solo domicilio eletto, stante il chiaro tenore letterale della stessa (con l'alternativa, ancora meno garantista, del deposito presso l'ufficio in caso di mancata elezione); né - ammesso che ciò possa incidere sul giudizio di rilevanza - ritenere la responsabilità solidale del difensore, la quale, introdotta con il comma 1-bis, aggiunto all'art. 16 del d.P.R. n. 115 del 2002 dal decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), è stata soppressa, in sede di conversione di tale decreto, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248; né potrebbe incidere sulla rilevanza delle questioni l'azione risarcitoria promossa in sede civile nei confronti del precedente difensore domiciliatario, trattandosi di un procedimento diverso da quello disciplinato dall'art. 248 del d.P.R. n. 115 del 2002.

La rilevanza delle questioni neppure sarebbe inficiata da altre disposizioni «secondo le quali è consentito “spezzare” il vincolo soggettivo e, quindi, ritenere, a prescindere dalla notifica dell'avviso, rimediabile la mancata tempestiva conoscenza dell'atto impositivo», come, ad esempio, l'art. 1, comma 2, della legge 11 ottobre 1995, n. 423 (Norme in materia di soprattasse e di pene pecuniarie per omesso, ritardato o insufficiente versamento delle imposte), che, in quanto applicabile alla dichiarazione dei redditi, riguarda evidentemente un diverso tributo e, dunque, non potrebbe essere estesa al contributo unificato.

La Commissione rimettente evidenzia, altresì, che l'ordinamento riconoscerebbe la possibilità di evitare il pagamento delle sanzioni comminate «per fatto altrui» (artt. 5 e 6 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, recante «Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'articolo 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662»); tuttavia, in caso di applicazione di tali disposizioni alla fattispecie in esame, le questioni sarebbero comunque rilevanti, dal momento che rimarrebbe «l'interesse al controllo di legittimità costituzionale di detta norma, quanto meno rispetto alla determinazione dell'entità del dovuto».

1.4.- Quanto alla non manifesta fondatezza, il giudice rimettente, ricordata sia la natura di «entrata tributaria erariale» del contributo unificato (affermata da questa Corte con la sentenza n. 73 del 2005 e dalla Corte di cassazione,



sezioni unite civili, con la sentenza 5 maggio 2011, n. 9840), sia la giurisdizione tributaria su di esso, richiama diverse disposizioni volte a dare certezza alla conoscenza dei procedimenti di spesa (art. 1 del decreto Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367, recante «Regolamento recante semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili»; art. 60 del decreto Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, recante «Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi»; art. 6 della legge 27 luglio 2000, n. 212, recante «Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente»).

In particolare, l'art. 60 del d.P.R. n. 600 del 1973 stabilirebbe che, per le imposte dirette, l'amministrazione ha l'obbligo, nel procedimento amministrativo volto all'applicazione del tributo, di notificare l'atto direttamente al contribuente, mentre l'art. 6 della legge n. 212 del 2000 prevedrebbe detta notifica quale principio generale. Nel primo caso, l'elezione di domicilio è consentita mediante comunicazione con raccomandata, nel secondo, può essere fatta ai fini dello specifico procedimento cui si riferiscono gli atti da comunicare.

Diversamente, invece, l'art. 248 del d.lgs. n. 115 del 2002 stabilisce che la notifica dell'invito al pagamento del contributo unificato debba effettuarsi presso il domicilio eletto, dovendosi intendere dunque quello "processuale".

Secondo il Collegio rimettente, poiché nel procedimento tributario la regola sarebbe quella della conoscenza diretta dell'atto impositivo, l'eccezione sarebbe consentita solo mediante elezione di domicilio specifica per tale procedimento, sicché la disposizione che «estenda» l'elezione del domicilio resa ai fini del patrocinio nel processo tributario a un procedimento amministrativo, seppur occasionato dal processo, non sarebbe giustificata. L'elezione del domicilio nel processo dovrebbe, in definitiva, produrre i suoi effetti esclusivamente in tale ambito e non in quello diverso relativo al procedimento relativo al contributo unificato.

Ad avviso della Commissione tributaria, tale commistione tra procedimento e processo tributario, in definitiva, non garantirebbe una adeguata difesa, come tutelata dall'art. 24 Cost., la quale necessiterebbe di un'adeguata conoscenza degli atti prodromici al processo; contrasterebbe con i principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97, secondo comma, Cost., che si fondano sull'effettività della conoscenza degli atti amministrativi, quali sono quelli di cui si tratta; costituirebbe infine un vulnus al principio del «giusto processo», di cui all'art. 111 Cost.

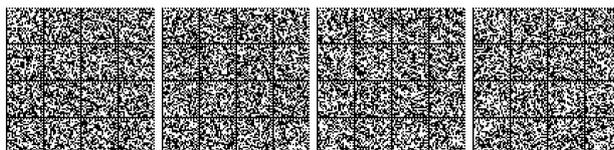
In particolare, il principio di imparzialità potrebbe dirsi effettivamente garantito nel procedimento amministrativo ove sia stata assicurata la necessaria integrità del contraddittorio, quale presupposto della successiva attività della pubblica amministrazione che deve essere caratterizzata, per un verso, dalla completezza dell'istruttoria, dalla motivazione degli atti e dalla loro pubblicità e, dall'altro, da una decisione che sia la sintesi dell'accertamento dei presupposti di fatto e dei contrapposti interessi in gioco. Tale attività non potrebbe quindi prescindere dalla concreta partecipazione del privato al procedimento amministrativo, la quale presuppone una corretta e effettiva informazione dell'attività in corso.

In materia di notificazioni, infatti, la giurisprudenza di legittimità ha sancito il principio dell'effettività dell'instaurazione del contraddittorio, indispensabile per assicurare il giusto processo (art. 111, primo e secondo comma, Cost.), a garanzia del quale devono essere valorizzati tutti gli elementi idonei a perseguire detto criterio di effettività (viene citata Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 13 gennaio 2005, n. 458).

Inoltre, secondo quanto previsto dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), l'attività amministrativa è regolata da criteri di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza nonché dai principi dell'ordinamento comunitario (art. 1). In particolare, il principio di imparzialità richiede una valutazione complessiva degli interessi pubblici e di quelli privati e, pertanto, la comunicazione dell'avvio del procedimento - che «l'amministrazione provvede a dare [...] mediante comunicazione personale» (art. 8) - è il presupposto della stessa partecipazione (art. 7), e la sua mancanza comporta l'annullabilità del provvedimento, salvo che, ai sensi dell'art. 21-octies della stessa legge n. 241 del 1990, si dimostrasse in giudizio che il contenuto del provvedimento avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

In definitiva, secondo il rimettente, l'«esclusività», per altro «speciale», della norma censurata contrasterebbe con i principi costituzionali richiamati, con i principi del procedimento amministrativo, e, infine, a ben vedere, con la stessa norma regolatrice del processo tributario, contenuta nell'art. 17 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), che, al comma 1, consentirebbe la notifica mediante «consegna in mani proprie» pur in presenza di elezione di domicilio.

Infine, la disposizione censurata sarebbe irragionevole per contraddittorietà e disparità di trattamento, poiché regolerebbe in maniera «più restrittiva» una situazione procedimentale analoga ad altre disciplinate diversamente sia in termini generali dalla legge n. 212 del 2000 e dalla legge n. 241 del 1990, sia nel medesimo ambito tributario, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost.



2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha innanzitutto eccepito l'inammissibilità, per diversi motivi, delle questioni.

2.1.- Rammenta l'Avvocatura che la questione con la quale si deduce la irragionevole disparità di trattamento tra sanzioni e tributi, quale sarebbe quella in esame, è da ritenersi inammissibile quando - come nel caso di specie - «il rimettente non argomenta minimamente in ordine alle ragioni per le quali, a fronte della diversità delle suddette pretese erariali, debba sussistere un identico trattamento, stante la diversa natura e funzione e la distinta disciplina» (è citata la sentenza n. 78 del 2016).

Parimenti inammissibile sarebbe la dedotta violazione dell'art. 24 Cost., atteso che, al di là dell'adozione di mere formule di stile, il rimettente non fornirebbe alcuna argomentazione a sostegno della tesi secondo la quale il diritto di difesa in giudizio sarebbe leso dal procedimento di notificazione dell'invito previsto dalla norma censurata.

Inoltre, come già affermato da questa Corte in altra pronuncia relativa al contributo unificato, «la questione è inammissibile per la pluralità delle soluzioni che possono essere offerte dal legislatore in una materia, quale quella della determinazione delle spese processuali poste a carico degli utenti della giustizia ed altresì quella tributaria, nella quale vige il principio della sua discrezionalità e della insindacabilità delle opzioni legislative che non siano caratterizzate da una manifesta irragionevolezza» (è richiamata l'ordinanza n. 164 del 2010).

Infine, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l'ordinanza, dopo aver dedotto un presunto vulnus al principio del «giusto processo» garantito dall'art. 111 Cost., si soffermerebbe su profili afferenti al procedimento amministrativo, menzionando genericamente la tutela del contraddittorio nel processo. Non si comprenderebbe tuttavia in quale misura la notificazione dell'avviso al domicilio eletto vada ad incidere su un procedimento giurisdizionale, in realtà non ancora iniziato. La genericità di detta doglianza la renderebbe, in definitiva, inammissibile.

2.2.- Le questioni sarebbero comunque non fondate.

La fattispecie all'esame del rimettente presenterebbe difatti la peculiarità che l'obbligazione tributaria di cui si controverte nasce nel corso e in ragione del procedimento giurisdizionale. Ciò giustificerebbe la diversità di trattamento rispetto agli «ordinari» procedimenti tributari.

L'inadempimento del difensore alle proprie obbligazioni costituirebbe, poi, «un accadimento "patologico"» nel rapporto professionale, non suscettibile, quindi, di influenzare la legittimità della norma censurata.

Peraltro, secondo l'interveniente, potrebbe dubitarsi del fatto che l'invito al pagamento sia un atto impositivo vero e proprio, assimilabile ad una pretesa tributaria ordinaria, assolvendo esso piuttosto ad una funzione di sollecitazione, onde consentire al contribuente, tramite l'apporto dei difensori, di ovviare ad eventuali sviste ed errori senza alcun onere a suo carico. Sarebbe dunque ragionevole sostenere che si è in presenza di un atto del tutto atipico, per il quale ben può, almeno in una prima fase, prescindersi dalla necessità di una comunicazione immediata e diretta al contribuente come previsto per gli altri atti impositivi.

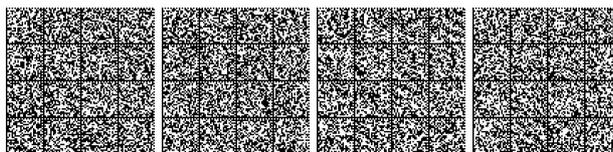
Al contribuente sarebbe comunque garantito avvalersi della possibilità di dimostrare l'assenza dell'elemento soggettivo nel proprio inadempimento, ai sensi degli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 472 nel 1997.

In definitiva, per un verso, le modalità di notifica presso il domicilio eletto soddisferebbero la necessità di piena conoscenza dell'atto; per altro verso, l'ordinamento appresterebbe comunque una piena tutela in caso di comprovata incolpevole ignoranza da parte del contribuente.

2.3.- Inoltre, non sarebbe ravvisabile alcuna ingiustificata disparità di trattamento con altre situazioni giuridiche, attesa la peculiarità della pretesa azionata dall'amministrazione e comunque la equipollenza delle modalità di notificazione, che soddisfano anche, nella maggior parte dei casi, la esigenza di celerità nella risoluzione della controversia; né vi sarebbe compressione del diritto di difesa, atteso che la notifica viene effettuata al difensore scelto dal contribuente, e ciò garantisce in linea di principio fin dalla prima fase proprio la miglior garanzia dell'interesse della parte, oltre che la piena e immediata conoscibilità dell'atto tributario. Peraltro, con la successiva notificazione dell'irrogazione della eventuale sanzione direttamente alla parte, questa verrebbe comunque messa in grado di conoscere la situazione e di sindacare tempestivamente, ove necessario, un ipotetico negligente comportamento del difensore.

Per le medesime ragioni ora esposte non sembrerebbe ravvisabile né la violazione del principio di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione, non essendo preclusa al contribuente la possibilità di conoscere l'atto; né la violazione del principio del giusto processo, non essendo in alcun modo precluso al contribuente di difendersi in un eventuale giudizio di impugnazione della pretesa tributaria, comprensiva di accessori e sanzione.

Tantomeno, infine, la preclusione alla parte privata della «possibilità di una tutela avanzata in fase procedimentale», potrebbe ritenersi incidere indirettamente sul «giusto processo» che ne dovesse seguire, dal momento che, con riferimento a sanzioni qualificabili come penali, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri contro Italia) ritiene sufficiente che la sanzione, irrogata in assenza delle garanti-



gie proprie della sede giudiziale, sia poi sindacabile in maniera piena davanti al giudice (si richiama, per l'applicazione del principio, Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 13 gennaio 2017, n. 770), come sembrerebbe accaduto anche nel giudizio *a quo*, nel quale tutte le difese sarebbero comunque state tempestivamente svolte.

L'interveniente ha quindi concluso per la inammissibilità o per la manifesta infondatezza delle questioni.

Considerato in diritto

1.- La Commissione tributaria provinciale di Messina, nel corso di un giudizio avente ad oggetto l'impugnazione dell'intimazione al pagamento del contributo unificato relativo a un precedente ricorso tributario e della relativa sanzione del 200 per cento dell'importo dovuto e non versato, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 97, secondo comma, e 111 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 248, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)».

La disposizione censurata prevede che l'invito al pagamento del contributo unificato «è notificato, a cura dell'ufficio e anche tramite posta elettronica certificata, nel domicilio eletto o, nel caso di mancata elezione di domicilio, è depositato presso l'ufficio».

Dopo aver rammentato la natura tributaria del contributo unificato, il rimettente ritiene ingiustificata "l'estensione" del domicilio eletto nel processo tributario al successivo procedimento amministrativo relativo alla riscossione del contributo unificato concernente quel processo. Detta elezione dovrebbe, a suo avviso, produrre effetto esclusivamente nell'ambito processuale e non in quello amministrativo.

Secondo il rimettente, dunque, l'art. 248, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui prevede la notifica nel domicilio eletto dell'invito al pagamento, estenderebbe illegittimamente l'elezione di domicilio effettuata nel processo anche alla fase procedimentale relativa alla riscossione del contributo unificato, operando una «commistione tra procedimento e processo tributario». Ciò comporterebbe innanzitutto la violazione dell'art. 24 Cost., in quanto la difesa processuale necessiterebbe di un'adeguata conoscenza degli atti prodromici al processo, quale sarebbe l'invito a pagare. Sarebbero inoltre lesi l'art. 97 Cost., dal momento che i principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione si fonderebbero sull'effettività della conoscenza degli atti amministrativi, e l'art. 111 Cost., che garantisce il «giusto processo» nel contraddittorio tra le parti. Infine, la disposizione censurata recherebbe un *vulnus* all'art. 3 Cost., sotto i profili della irragionevolezza e della disparità di trattamento, in quanto regolerebbe la conoscibilità dell'invito al pagamento del contributo unificato «in maniera più restrittiva» rispetto ad altre analoghe disposizioni, quali l'art. 60 del decreto Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), e l'art. 6 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente).

2.- In via preliminare, deve essere disattesa l'eccezione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato inerente all'asserita omessa motivazione delle ragioni per le quali, a fronte della diversità delle pretese erariali aventi ad oggetto le sanzioni e i tributi, debba sussistere un identico trattamento. Il giudice rimettente non lamenta infatti l'irragionevole diversità di trattamento tra tributi e sanzioni bensì l'irragionevolezza dell'individuazione del luogo di notificazione dell'invito al pagamento, luogo che non consentirebbe un'adeguata conoscibilità da parte del destinatario.

2.1.- Quanto alla eccepita inammissibilità della questione per la pluralità di soluzioni che possono essere fornite dal legislatore nell'esercizio della propria discrezionalità, giova ribadire al riguardo che l'insindacabilità delle opzioni legislative incontra il limite della manifesta irragionevolezza che, secondo il rimettente, sarebbe stato superato nel caso in esame.

3.- Meritevole di accoglimento è, invece, l'eccezione di inammissibilità per omessa motivazione della non manifesta infondatezza della lesione del diritto di difesa in giudizio (art. 24 Cost.), nonché del «*vulnus* al principio del "giusto processo" regolato dall'art. 111 Cost.», in quanto detti parametri risultano evocati a ulteriore supporto della lesione degli artt. 3 e 97 Cost., ma non ne risulta adeguatamente motivata la pretesa lesione.

4.- Giova brevemente premettere il quadro normativo relativo alle questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.



Il d.P.R. n. 115 del 2002 stabilisce, all'art. 14, comma 1, che «la parte che per prima si costituisce in giudizio, che deposita il ricorso introduttivo, ovvero che, nei processi esecutivi di espropriazione forzata, fa istanza per l'assegnazione o la vendita dei beni pignorati, è tenuta al pagamento contestuale del contributo unificato»; al successivo art. 16 prevede, in caso di omesso o insufficiente pagamento del contributo unificato, sia che «si applicano le disposizioni di cui alla parte VII, titolo VII del presente testo unico e nell'importo iscritto a ruolo sono calcolati gli interessi al saggio legale, decorrenti dal deposito dell'atto cui si collega il pagamento o l'integrazione del contributo» (comma 1), sia che «si applica la sanzione di cui all'articolo 71 del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, esclusa la detrazione ivi prevista» (comma 1-bis).

L'originaria previsione dell'art. 21, comma 5, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), stabiliva inoltre, nel medesimo comma 1-bis del d.P.R. n. 115 del 2002, la responsabilità solidale del difensore, soppressa in sede di conversione dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

Il richiamato Titolo VII del d.P.R. n. 115 del 2002 disciplina, con gli artt. da 247 a 249, il procedimento di riscossione del contributo unificato. In particolare, l'art. 248 del d.P.R. n. 115 del 2002 stabilisce, ai primi due commi, che: «1. Nei casi in cui all'art. 16 [cioè in caso di omesso o insufficiente pagamento del contributo unificato], entro trenta giorni dal deposito dell'atto cui si collega il pagamento o l'integrazione del contributo, l'ufficio notifica alla parte, ai sensi dell'articolo 137 del codice di procedura civile, l'invito al pagamento dell'importo dovuto, quale risulta dal raffronto tra il valore della causa ed il corrispondente scaglione dell'articolo 13, con espressa avvertenza che si procederà ad iscrizione a ruolo, con addebito degli interessi al saggio legale, in caso di mancato pagamento entro un mese. 2. Salvo quanto previsto dall'articolo 1, comma 367, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, l'invito è notificato, a cura dell'ufficio e anche tramite posta elettronica certificata nel domicilio eletto o, nel caso di mancata elezione di domicilio, è depositato presso l'ufficio».

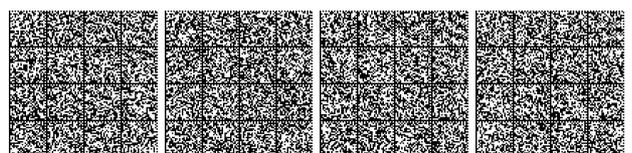
Nello specifico caso in esame, inerente al mancato versamento del contributo unificato e alla mancata dichiarazione del valore della lite, l'art. 17 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 431), dispone che: «1. Le comunicazioni e notificazioni sono fatte, salva la consegna in mani proprie, nel domicilio eletto o, in mancanza, nella residenza o nella sede dichiarata dalla parte all'atto della sua costituzione in giudizio. [...] 2. L'indicazione della residenza o della sede e l'elezione del domicilio hanno effetto anche per i successivi gradi del processo. 3. Se mancano l'elezione di domicilio o la dichiarazione della residenza o della sede nel territorio dello Stato o se per la loro assoluta incertezza la notificazione o la comunicazione degli atti non è possibile, questi sono comunicati o notificati presso la segreteria della commissione». Il comma 4 dell'art. 16-bis del medesimo d.lgs. n. 546 del 1992 stabilisce, inoltre, che «L'indicazione dell'indirizzo di posta elettronica certificata valevole per le comunicazioni e le notificazioni equivale alla comunicazione del domicilio eletto».

Il suddetto d.lgs. n. 546 del 1992, agli artt. 17 e 16-bis, comma 4, dunque, conferisce prevalenza all'elezione di domicilio sulla residenza dichiarata, prevedendo, in via residuale, il deposito nella segreteria della commissione; attribuisce, poi, all'eventuale elezione di domicilio, un effetto ultrattivo per i successivi gradi di giudizio; equipara, infine, l'indicazione dell'indirizzo di posta elettronica certificata alla comunicazione del domicilio eletto.

Inoltre, l'art. 60 del d.P.R. n. 600 del 1973, richiamato dal rimettente quale *tertium comparationis*, prevede che la notificazione degli avvisi e degli altri atti che per legge devono essere notificati al contribuente è eseguita secondo le norme stabilite dagli artt. 137 e seguenti del codice di procedura civile (mentre è esclusa l'applicazione degli artt. 142, 143, 146, 150 e 151 del medesimo codice), con determinate «modifiche», tra le quali, per quanto di interesse in questa sede, indica le seguenti: «c) salvo il caso di consegna dell'atto o dell'avviso in mani proprie, la notificazione deve essere fatta nel domicilio fiscale del destinatario; d) è in facoltà del contribuente di eleggere domicilio presso una persona o un ufficio nel comune del proprio domicilio fiscale per la notificazione degli atti o degli avvisi che lo riguardano. In tal caso l'elezione di domicilio deve risultare espressamente da apposita comunicazione effettuata al competente ufficio a mezzo di lettera raccomandata con avviso di ricevimento ovvero in via telematica con modalità stabilite con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate».

Il rimettente richiama anche, come *tertium comparationis*, l'art. 6 della legge n. 212 del 2000, che detta principi generali in materia di conoscenza degli atti tributari, stabilendo che l'amministrazione finanziaria provvede comunque a comunicarli nel luogo di effettivo domicilio, quale desumibile dalle informazioni in possesso della stessa amministrazione o di altre amministrazioni pubbliche indicate dal contribuente, ovvero nel luogo ove quest'ultimo abbia eletto domicilio speciale ai fini dello specifico procedimento cui si riferiscono gli atti da comunicare. Tale riferimento risulta non pertinente poiché la norma esclude espressamente la sua applicabilità alle notificazioni degli atti tributari.

5.- Nel merito, le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. non sono fondate.



Non può essere condivisa la tesi del rimettente secondo cui la notifica al domicilio eletto per il giudizio dal quale è scaturito l'obbligo del pagamento del tributo costituisce di per sé un vulnus del principio secondo cui al contribuente deve essere garantita una adeguata conoscibilità dell'instaurando procedimento di riscossione del contributo unificato. Rientra nella discrezionalità del legislatore la conformazione degli istituti processuali e, quindi, la disciplina delle notificazioni, con il «limite inderogabile» di assicurare al contribuente una «effettiva possibilità di conoscenza dell'atto» (sentenza n. 175 del 2018). Nel caso in esame la notifica al domicilio eletto non viola il «fondamentale diritto del destinatario della notificazione ad essere posto in condizione di conoscere, con l'ordinaria diligenza e senza necessità di effettuare ricerche di particolare complessità, il contenuto dell'atto e l'oggetto della procedura instaurata nei suoi confronti» (sentenza n. 346 del 1998).

La dichiarazione del destinatario dell'inequivoca volontà di ricevere le notificazioni per il giudizio in corso presso una persona o un ufficio viene configurata dalla disposizione in esame come il presupposto per fare operare una presunzione legale non implausibile, perché fondata sulla elevata probabilità che il destinatario abbia conoscenza effettiva degli atti a lui notificati presso il domiciliatario di sua fiducia, liberamente scelto.

D'altronde l'onere di diligenza e cooperazione che si richiede in capo al destinatario si concretizza nell'onere di acquisire informazioni dal domiciliatario in ordine al processo e alle incombenze ad esso connesse (compreso dunque l'obbligo di pagare il contributo).

La norma trova la sua *ratio* nel temperamento non implausibile tra esigenze di garanzia del destinatario, principio di auto-responsabilità e onere di diligenza, da un canto, e di efficienza e buon andamento dell'amministrazione finanziaria, in quanto esonerata da approfondite ricerche anagrafiche, dall'altro.

A ben vedere l'ordinanza di rimessione sembra implicitamente pervasa dal dubbio - dubbio che tuttavia non viene sviluppato, anzi neppure esplicitato -, in ordine alla proporzionalità di un meccanismo sanzionatorio che produce un incremento del quantum debeatur da 120,00 a 4.508,75 euro, piuttosto che sulle censurate modalità di notifica che, al contrario, alla luce del richiamato quadro normativo, appaiono coerenti con l'indirizzo seguito in materia dal legislatore.

L'omessa comunicazione da parte del domiciliatario al contribuente dell'invito al pagamento del contributo unificato si risolve, nel contesto normativo denunciato dal rimettente, in un inconveniente di mero fatto, come tale inidoneo a incidere sulla lamentata lesione di parametri costituzionali (*ex multis*, sentenze n. 249 e n. 231 del 2017).

Alla luce delle espresse considerazioni, le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost., risultano non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 248, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», sollevate dalla Commissione tributaria provinciale di Messina, in riferimento agli artt. 24 e 111 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 248, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002, sollevate dalla Commissione tributaria provinciale di Messina, in riferimento agli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost., con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 febbraio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

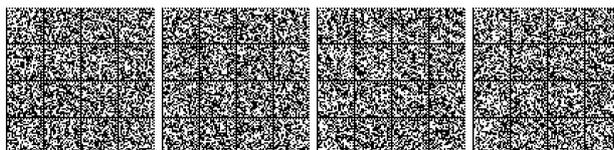
Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 marzo 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 68

Sentenza 20 febbraio - 29 marzo 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Processo minorile - Disciplina della sospensione del processo con messa alla prova - Criteri per la determinazione della pena da eseguire, in caso di esito negativo della messa alla prova.

- D.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), art. 29; codice di procedura penale, art. 657-*bis*.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 29 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), e dell'art. 657-*bis* del codice di procedura penale, promosso dalla Corte di cassazione, prima sezione penale, nel procedimento penale a carico di A.P. B., con ordinanza del 12 aprile 2018, iscritta al n. 106 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nella camera di consiglio del 6 febbraio 2019 il Giudice relatore Francesco Viganò.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 12 aprile 2018, la Corte di Cassazione, prima sezione penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 31 e 27 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 29 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), e 657-*bis* del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevedono che, in caso di esito negativo della messa alla prova di soggetto minorenni, il giudice determina la pena da eseguire tenuto conto della consistenza e della durata delle limitazioni patite e del comportamento tenuto dal minorenni durante il periodo di sottoposizione alla messa alla prova».

1.1.- La Sezione rimettente premette di essere investita del ricorso avverso un'ordinanza del Tribunale per i minorenni di Milano che, in veste di giudice dell'esecuzione, aveva rigettato la richiesta, formulata da un condannato, di riconoscimento in suo favore dello scomputo di pena prevista dall'art. 657-*bis* cod. proc. pen. per il caso di esito negativo della messa alla prova, laddove una parte della prova sia stata comunque eseguita.

1.1.1.- Nel caso di specie, il ricorrente A.P. B., rinviato a giudizio avanti al Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale per i minorenni di Milano per rispondere di concorso in ricettazione, aveva beneficiato una prima volta nel 2011 della sospensione del processo con messa alla prova ai sensi dell'art. 28 del d.P.R. n. 448 del 1988, per un periodo pari a un anno.



Nel corso del periodo di sospensione, egli era stato sottoposto a un progetto elaborato dal servizio sociale minore che prevedeva «interventi di orientamento formativo e lavorativo, di sostegno per il conseguimento del patentino per il ciclomotore, per il mantenimento della frequenza di uno sport di squadra, per lo svolgimento di attività di utilità sociale, da individuarsi a carico dello stesso servizio sociale, nonché colloqui di monitoraggio con l'assistente sociale e di sostegno psicologico dell'équipe penale».

Dopo un periodo in cui aveva correttamente adempiuto alle prescrizioni, l'imputato aveva tuttavia interrotto i contatti con gli operatori e si era sottratto alle prescrizioni medesime. Conseguentemente, il GUP aveva ritenuto che la messa alla prova si fosse conclusa con esito negativo e - ripreso il processo - aveva condannato l'imputato alla pena di sette mesi e quattro giorni di reclusione.

1.1.2.- Successivamente A.P. B. era stato nuovamente tratto a giudizio davanti al GUP del Tribunale per i minorenni di Milano per rispondere del delitto di violenza sessuale di gruppo aggravata e continuata, ed era stato ammesso una seconda volta, nel 2014, alla messa alla prova per un periodo di un anno e sei mesi.

Il nuovo progetto prevedeva «il mantenimento della frequenza scolastica, con profitto e buon comportamento, colloqui di sostegno psicologico, con cadenza quantomeno quindicinale, finalizzati anche alla rielaborazione dei reati e dei sottesi stili di vita e relazionali con i pari; lo svolgimento di attività socialmente utili inizialmente presso un oratorio e successivamente presso altri contesti al fine di incentivare “sentimenti di condivisione e di empatia”, di attività di servizio alla persona, con l'inserimento, ove possibile, in gruppi rivolti alla presa in carico di minori coinvolti in reati di stampo sessuale, nonché colloqui di verifica e di sostegno con l'assistente sociale, con il coinvolgimento dei familiari».

Anche questa messa alla prova aveva avuto, tuttavia, esito negativo. Rilevato come «il giovane si fosse sottratto ad una presa in carico psicologica, avesse interrotto e ripreso i rapporti con gli operatori a proprio piacimento, si fosse mantenuto “emotivamente distante rispetto alle relazioni di aiuto a lui offerte” [...], non avesse svolto “alcuna significativa riflessione sulle condotte di reato”, non palesando alcun “movimento trasformativo” sia sul piano comportamentale che attitudinale», il GUP aveva condannato l'imputato alla pena di due anni e sei mesi di reclusione per i reati a lui ascritti.

1.1.3.- Le due sentenze di condanna erano state quindi unificate con provvedimento di cumulo del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Milano, e la pena da espiare era stata determinata complessivamente in tre anni, un mese e quattro giorni di reclusione.

Il difensore del condannato aveva allora chiesto allo stesso Procuratore della Repubblica che dalla pena così determinata fosse detratto, ai sensi dell'art. 657-*bis* cod. proc. pen., un periodo corrispondente ai due anni e mezzo complessivi di messa alla prova eseguita.

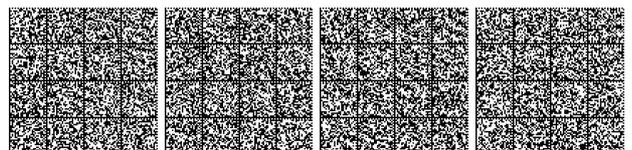
Il Procuratore della Repubblica aveva tuttavia rigettato l'istanza, ritenendo che la disposizione invocata non fosse applicabile alla sospensione del processo con messa alla prova prevista, per gli imputati minorenni, dagli artt. 28 e 29 del d.P.R. n. 448 del 1988.

Il condannato aveva allora proposto incidente di esecuzione volto a ottenere il relativo scomputo di pena, ma il Tribunale per i minorenni di Milano - in funzione, appunto, di giudice dell'esecuzione - aveva parimenti rigettato la richiesta, ritenendo esso pure che la disposizione invocata non fosse applicabile nel caso di specie.

Avverso tale ordinanza, il difensore del condannato aveva infine proposto il ricorso per cassazione che ha dato origine al procedimento *a quo*.

1.2.- Ritiene anzitutto la Sezione rimettente che l'applicazione estensiva dell'art. 657-*bis* cod. proc. pen. alla messa alla prova per i minorenni - sollecitata anche dal Procuratore generale in udienza, oltre che dal difensore dell'imputato - non sia praticabile.

Ad avviso del giudice *a quo*, infatti, la messa alla prova per i minorenni presenta significative differenze strutturali rispetto al corrispondente istituto previsto per gli adulti, introdotto dalla legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili). In particolare, la messa alla prova per i minorenni non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla sfera dei suoi possibili destinatari e dei reati dei quali essi sono imputati; non richiede il consenso del minore; ha ad oggetto «prescrizioni variamente modulabili e almeno tendenzialmente connotate da una minore afflittività»; è soggetta a diversi termini di durata; e il suo esito può essere negativo anche nel caso in cui vengano rispettate le prescrizioni previste nel progetto. Sotto lo specifico profilo funzionale, d'altra parte, la necessaria previsione, nella messa alla prova per gli adulti, dell'obbligo di prestazioni lavorative di pubblica utilità connoterebbe l'istituto in termini «prettamente afflittivi», ciò che invece avverrebbe in maniera meno pregnante nella messa alla prova per i minorenni, caratterizzata invece da istanze di tipo essenzialmente educativo.



Da ciò discenderebbe l'impossibilità di estendere la previsione dell'art. 657-bis cod. proc. pen. al processo minorile, «in particolare per quanto concerne il rigido automatismo previsto dalla norma», la quale «contempla un meccanismo di fungibilità costruito alla stregua di un criterio matematico» - tre giorni di messa alla prova per ogni giorno di pena detentiva da detrarre - «che sembra non esportabile automaticamente in ogni caso di messa alla prova del minorene».

1.3.- Tuttavia, a parere della Sezione rimettente «l'esclusione» per l'imputato minorene «di qualunque rilevanza del percorso seguito durante la prova, pur segnato da un epilogo sfavorevole», darebbe vita a «un regime ingiustificatamente differenziato rispetto all'assetto regolativo che caratterizza l'omologo istituto per gli imputati maggiorenni, sì da confliggere con il principio di uguaglianza posto dall'art. 3 Cost.». Ciò in relazione ai «significativi profili di afflittività» che caratterizzerebbero anche la messa alla prova per il minorene, in particolare laddove ne sia previsto l'inserimento comunitario all'interno di una struttura, «attesa la consistente limitazione della libertà di movimento che esso implica». Alla medesima valutazione dovrebbe, peraltro, pervenirsi anche in una fattispecie come quella all'esame, in cui gli obblighi di fare o di non fare inerenti alle prescrizioni avrebbero avuto essi pure «carattere afflittivo, al di là della finalizzazione verso un obiettivo di natura prettamente educativa».

L'impossibilità di operare alcuno scomputo sulla pena da espiare in relazione al periodo di messa alla prova eseguito dall'imputato minorene, in caso di fallimento della messa alla prova stessa, confliggerebbe altresì con l'art. 31 Cost.; e ciò alla luce della giurisprudenza di questa Corte, che da tale disposizione ha tratto il principio secondo cui il processo minorile deve essere ispirato alla prevalente esigenza educativa del minore (sentenza n. 222 del 1983), da attuarsi mediante la «specifica individualizzazione e flessibilità del trattamento che l'evolutivezza della personalità del minore e la preminenza della funzione rieducativa richiedono» (sentenza n. 109 del 1997).

Tale impossibilità risulterebbe, altresì, distonica rispetto all'art. 27, terzo comma, Cost., che parimenti impone l'individualizzazione del trattamento sanzionatorio, al fine prioritario della rieducazione e del reinserimento sociale del condannato minorene all'epoca del fatto (così, ancora, sentenza n. 222 del 1983).

Il giudice *a quo* ritiene, dunque, non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale, con riferimento ai tre parametri menzionati, dell'art. 657-bis cod. proc. pen. e dell'art. 29 del d.P.R. n. 448 del 1988 - quest'ultimo relativo alle determinazioni del giudice sull'esito della messa alla prova per i minori - nella parte in cui da tali disposizioni discende «l'impossibilità, per il giudice, di tenere in alcun conto, per il minore condannato a seguito di esito negativo della messa alla prova, del periodo trascorso in assoggettamento a tale regime, valutando, all'esito del pur negativo esperimento, le limitazioni alla libertà personale alle quali sia stato comunque nelle more sottoposto», analogamente a quanto consentito in caso di revoca dell'affidamento in prova al servizio sociale ai sensi dell'art. 47, comma 11, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), in forza della sentenza n. 343 del 1987 di questa Corte.

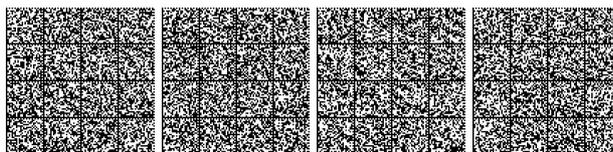
1.4.- In punto di rilevanza, la Sezione rimettente osserva che solo in caso di accoglimento delle prospettate questioni di legittimità costituzionale il ricorso proposto dal condannato potrebbe essere accolto, con conseguente rinvio al giudice dell'esecuzione per la valutazione in concreto dei contenuti afflittivi delle prescrizioni imposte nei due periodi di messa alla prova cui lo stesso è stato sottoposto, e per l'«esame del sostanziale aggravamento del trattamento sanzionatorio subito dal condannato in ragione della sua sottoposizione alla messa alla prova».

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate infondate.

Ad avviso dell'Avvocatura generale, infatti, l'istituto della messa alla prova per i minorenni avrebbe caratteristiche peculiari, tali da escludere che la mancata previsione di un meccanismo di scomputo della pena paragonabile a quello previsto per gli imputati adulti determini una violazione dell'art. 3 Cost. Tale mancata previsione sarebbe giustificata dalla preminenza dell'esigenza di recupero del minore, che non consentirebbe di attribuire natura sanzionatoria all'istituto; natura sanzionatoria che, invece, sarebbe propria della misura dell'affidamento in prova al servizio sociale, cui si riferisce la sentenza n. 343 del 1987 invocata dal rimettente.

Infondate sarebbero, altresì, le censure formulate con riferimento agli artt. 27, terzo comma, e 31 Cost., dal momento che l'esclusione della possibilità di tener conto del periodo trascorso in prova, lungi dall'essere incompatibile con l'esigenza di tutela del minore e con la funzione di rieducazione della pena, sarebbe invece «assolutamente coerente con l'esigenza di recupero del minore, che costituisce la finalità precipua del processo penale minorile».

3.- In una successiva memoria, l'Avvocatura generale ha eccepito altresì l'inammissibilità delle questioni prospettate, dal momento che il giudice *a quo* non si limiterebbe qui a invocare una mera estensione della disciplina di cui all'art. 657-bis cod. proc. pen., ma invocherebbe l'introduzione di un sistema di computo della pena ulteriore e diverso da quello regolato per gli adulti. In tal modo, il rimettente chiederebbe però «un intervento additivo mirante ad



introdurre nell'ordinamento giuridico una disciplina non costituente l'unica soluzione costituzionalmente obbligata», ciò che sarebbe precluso alle sentenze di questa Corte.

Le questioni sarebbero comunque infondate non solo per le ragioni già esposte nell'atto di intervento, ma anche perché l'istituto della messa alla prova per gli adulti sarebbe stato pensato dal legislatore come un rito speciale finalizzato a ottenere un trattamento alternativo alla pena fondato sulla volontà dell'imputato, nel quale il lavoro di pubblica utilità svolge un ruolo essenziale, determinandone il carattere afflittivo. Tale connotazione sarebbe invece del tutto estranea al parallelo istituto previsto per i minorenni, nel quale «la finalità rieducativa [...] è talmente pregnante da consentire al giudice di non dichiarare l'estinzione del reato anche se il minore abbia ottemperato alle prestazioni indicate ma dal suo comportamento o dalla sua personalità la prova non abbia fornito esito positivo». In un simile contesto, la previsione di un «meccanismo di computo o fungibilità» non sarebbe corrispondente alle finalità essenzialmente educative del processo minorile.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza descritta in epigrafe, la Corte di Cassazione, prima sezione penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 31 e 27 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 29 del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), e 657-*bis* del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevedono che, in caso di esito negativo della messa alla prova di soggetto minorenne, il giudice determina la pena da eseguire tenuto conto della consistenza e della durata delle limitazioni patite e del comportamento tenuto dal minorenne durante il periodo di sottoposizione alla messa alla prova».

La Sezione rimettente evidenzia, in particolare, una discrasia tra la disciplina della sospensione del processo con messa alla prova per gli imputati minorenni, disciplinata dagli artt. 28 e 29 del d.P.R. n. 448 del 1988, e quella dell'omologo istituto previsto oggi per gli imputati maggiorenni, in forza della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), che ha introdotto, tra l'altro, l'art. 657-*bis* cod. proc. pen.

Quest'ultima disposizione prevede che «[i]n caso di revoca o di esito negativo della messa alla prova, il pubblico ministero, nel determinare la pena da eseguire, detrae un periodo corrispondente a quello della prova eseguita. Ai fini della detrazione, tre giorni di prova sono equiparati a un giorno di reclusione o di arresto, ovvero a 250 euro di multa o di ammenda».

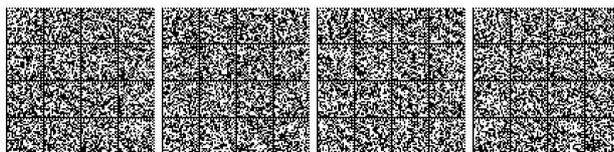
Nessuna disposizione di analogo tenore è, invece, stabilita per la messa alla prova nel processo minorile, rispetto alla quale l'art. 29 del d.P.R. n. 448 del 1988 si limita a prevedere che «[d]ecorso il periodo di sospensione, il giudice fissa una nuova udienza nella quale dichiara con sentenza estinto il reato se, tenuto conto del comportamento del minorenne e della evoluzione della sua personalità, ritiene che la prova abbia dato esito positivo. Altrimenti provvede a norma degli articoli 32 e 33», disponendo così la prosecuzione del processo.

La discrasia in parola induce il rimettente a dubitare della legittimità costituzionale della disciplina della messa alla prova del minore, nella parte in cui non prevede, per l'appunto, che - in caso di esito negativo della messa alla prova dell'imputato minorenne e conseguente condanna dello stesso - il giudice possa comunque tener conto, nella determinazione della pena da eseguire, del periodo di avvenuta esecuzione della prova.

2.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni prospettate, dal momento che con le stesse si solleciterebbe questa Corte a operare un intervento additivo, mirante a introdurre nell'ordinamento una disciplina non costituente l'unica soluzione costituzionalmente obbligata.

L'eccezione è infondata.

2.1.- Il giudice *a quo*, per la verità, non chiede che la disciplina prevista dall'art. 657-*bis* cod. proc. pen. per il caso di esito negativo di messa alla prova di imputati maggiorenni venga sic et simpliciter estesa all'omologo istituto previsto per i minorenni. Infatti, mentre la detrazione di pena prevista per i condannati adulti è operata direttamente dal pubblico ministero secondo i criteri di calcolo automatici stabiliti dallo stesso art. 657-*bis* cod. proc. pen., il petitum dell'ordinanza di rimessione mira all'attribuzione al giudice di un potere discrezionale, in forza del quale egli dovrebbe essere posto in grado di determinare la residua pena da espriare «tenuto conto della consistenza e della durata delle limitazioni patite e del comportamento tenuto dal minorenne durante il periodo di sottoposizione alla messa alla prova»: al di fuori, dunque, di ogni automatismo. D'altra parte, il riferimento al «giudice» operato nel petitum parrebbe abbrac-



ciare tanto il giudice dell'esecuzione - investito, come è accaduto nel procedimento *a quo*, di un ricorso del condannato mirante alla rideterminazione della pena da scontare -, quanto lo stesso giudice della cognizione, il quale ben potrebbe, nella logica del rimettente, sin dall'inizio essere chiamato a determinare la pena tenendo conto del periodo della prova comunque eseguita dal condannato, nonostante il suo complessivo fallimento (l'intervento del giudice dell'esecuzione apparendo, in quest'ottica, una sorta di rimedio residuale contro il mancato esercizio, già in sede di cognizione, del potere-dovere di determinare la pena tenendo conto della parte di prova già eseguita dal condannato).

Da ciò discende che, effettivamente, il giudice *a quo* chiede a questa Corte di introdurre nel sistema una regola nuova - distinta da quella sancita dall'art. 657-*bis* cod. proc. pen. per la messa alla prova degli adulti - che implicherebbe l'attribuzione al giudice (della cognizione, ed eventualmente dell'esecuzione) di un potere discrezionale nella determinazione della pena da eseguire in caso di fallimento della messa alla prova per gli imputati minorenni.

2.2.- Cionondimeno, l'intervento sollecitato appare strettamente modellato su quello già operato da questa Corte nella sentenza n. 343 del 1987, pure invocata dal rimettente, con la quale l'allora comma 10 dell'art. 47 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), fu dichiarato illegittimo «nella parte in cui - in caso di revoca del provvedimento di ammissione all'affidamento in prova per comportamento incompatibile con la prosecuzione della prova - non consente al Tribunale di sorveglianza di determinare la residua pena detentiva da espiare, tenuto conto della durata delle limitazioni patite dal condannato e del suo comportamento durante il trascorso periodo di affidamento in prova».

Nemmeno in quel caso la soluzione poteva dirsi costituzionalmente obbligata; ma questa Corte ritenne di doverla egualmente adottare, per sanare il riscontrato vulnus ai «principi di proporzionalità e individualizzazione della pena» arrecato dalla disciplina in quella sede censurata, che - come quella che oggi viene in considerazione - non prevedeva la possibilità di alcuno scomputo sulla pena detentiva da eseguire in caso di revoca dell'affidamento in prova al servizio sociale. «La Corte non si nasconde» - rilevò la sentenza n. 343 del 1987 - che il rimedio adottato «comporta l'attribuzione al Tribunale di sorveglianza di un consistente potere: ma ciò è fenomeno non solo ben noto [...] in altri ordinamenti, ma coerente all'analogo potere spettante al predetto Tribunale e al magistrato di sorveglianza in sede di ammissione della misura, di controllo sul corso di essa e di individuazione dei presupposti per la sua revoca. D'altra parte, non è certo inibito al legislatore di dettare nuove regole che, in ottemperanza al precetto costituzionale, valgano a stabilire puntuali criteri di valutazione e comparazione». Considerazioni, queste ultime, che potrebbero in ipotesi valere anche con riferimento ai poteri del giudice (in particolare, della cognizione) nella determinazione concreta della pena da infliggere all'imputato nei cui confronti la messa alla prova abbia avuto esito negativo.

La soluzione sollecitata in questa occasione dall'ordinanza di rimessione non eccede, dunque, i limiti delle attribuzioni di questa Corte, così come già esercitati in passato in un caso del tutto simile. Dal che l'ammissibilità delle questioni prospettate.

3.- Nel merito, le questioni prospettate sono, tuttavia, infondate.

3.1.- Il rimettente - denunciando il possibile contrasto della disciplina oggi in vigore con gli artt. 3, 27 e 31 Cost. - non lamenta, come si è appena osservato, un'irragionevole disparità di trattamento tra il regime della messa alla prova per gli adulti e quello per i minorenni. La stessa ordinanza di rimessione dà atto, infatti, della diversa struttura e funzione dei due regimi, fondando proprio su tali differenze l'impossibilità di estendere analogicamente alla messa alla prova per i minorenni la disciplina dettata dall'art. 657-*bis* cod. proc. pen.

Il senso delle censure è, invece, quello di denunciare l'incongruità del regime oggi vigente, che non consente al giudice di tener conto del periodo di prova eseguita al momento della determinazione della pena che il condannato dovrà scontare, rispetto ai principi costituzionali in materia di pene desumibili, in linea generale, dal combinato disposto degli artt. 3 e 27 Cost., nonché - con riferimento specifico ai condannati minorenni - dall'art. 31 Cost.

Dalla trama complessiva dell'ordinanza di rimessione emerge infatti che il dubbio del giudice *a quo* concerne la possibile distonia della disciplina censurata rispetto a quei medesimi principi di proporzionalità e individualizzazione della pena che erano già stati posti a base della citata sentenza n. 343 del 1987, sul cui dispositivo il *petitum* dell'ordinanza di rimessione è modellato.

In buona sostanza, il rimettente teme che, essendo preclusa al giudice la possibilità di rideterminare la pena tenendo conto dei contenuti afflittivi delle prescrizioni inerenti alla messa alla prova e già ottemperate dal condannato, questi venga sottoposto a una pena eccessiva, e pertanto sproporzionata rispetto alla gravità del fatto commesso; con conseguente frustrazione delle finalità di rieducazione, alla quale la pena deve necessariamente orientarsi, nonché di tutela del preminente interesse educativo del minore, al quale si ispira l'intera disciplina del processo penale minorile.

3.2.- Questa Corte non è, tuttavia, persuasa dalle argomentazioni del rimettente.



Come rilevato dall'Avvocatura generale dello Stato, la messa alla prova per i minorenni presenta caratteristiche peculiari, che la distinguono nettamente sia dall'omologo istituto previsto per gli imputati maggiorenni, sia dalla misura alternativa alla detenzione dell'affidamento in prova al servizio sociale, oggetto quest'ultima della sentenza n. 343 del 1987 richiamata dal rimettente.

3.2.1.- Tanto la messa alla prova per gli adulti quanto la misura alternativa dell'affidamento in prova al servizio sociale sono caratterizzate da prescrizioni che sono sì funzionali alla risocializzazione del soggetto, ma che al tempo stesso assumono una innegabile connotazione sanzionatoria rispetto al fatto di reato.

Ciò appare evidente rispetto alla misura dell'affidamento in prova al servizio sociale, che è concepita dal legislatore come strumento di espiazione della pena, alternativo rispetto alla detenzione: uno strumento, certo, meno afflittivo rispetto al carcere, ma egualmente connotato in senso sanzionatorio rispetto al reato commesso, tanto che l'esito positivo dell'affidamento in prova estingue la pena detentiva e ogni altro effetto penale (art. 47, comma 12, ordin. penit.).

Ma una connotazione sanzionatoria non è aliena nemmeno alle prescrizioni inerenti alla sospensione del processo con messa alla prova prevista per gli imputati adulti in forza della disciplina introdotta dalla legge n. 67 del 2014, come la recente giurisprudenza di questa Corte ha del resto riconosciuto.

Anzitutto, la sentenza n. 91 del 2018 ha richiamato in senso adesivo una pronuncia delle sezioni unite della Corte di cassazione, con la quale si è affermata la duplice natura, processuale e sostanziale, del nuovo istituto, che è «[d]a un lato, nuovo rito speciale, in cui l'imputato che rinuncia al processo ordinario trova il vantaggio di un trattamento sanzionatorio non detentivo; dall'altro, istituto che persegue scopi specialpreventivi in una fase anticipata, in cui viene "infranta" la sequenza cognizione-esecuzione della pena, in funzione del raggiungimento della risocializzazione del soggetto» (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 31 marzo 2016, n. 36272).

La Corte di cassazione, e questa stessa Corte, hanno in tal modo riconosciuto che la messa alla prova per gli adulti costituisce un vero e proprio «trattamento sanzionatorio», ancorché anticipato rispetto all'ordinario accertamento della responsabilità dell'imputato e rimesso comunque - a differenza delle pene - alla spontanea osservanza delle prescrizioni da parte del soggetto; un trattamento che persegue lo scopo - costituzionalmente imposto in forza dell'art. 27, terzo comma, Cost. - della risocializzazione del soggetto, sulla base della libera scelta che questi ha compiuto per evitare le conseguenze, da lui ritenute evidentemente più pregiudizievoli, del processo ordinario e della pena che potrebbe conseguire. Un trattamento, ancora, che si radica comunque su di una sia pur incidentale e sommaria «considerazione della responsabilità dell'imputato», almeno allo stato degli atti, «posto che il giudice, in base all'art. 464-*quater*, comma 1, cod. proc. pen., deve verificare che non ricorrono le condizioni per "pronunciare sentenza di proscioglimento a norma dell'articolo 129" cod. proc. pen., e anche a tale scopo può esaminare gli atti del fascicolo del pubblico ministero, deve valutare la richiesta dell'imputato, eventualmente disponendone la comparizione (art. 464-*quater*, comma 2, cod. proc. pen.), e, se lo ritiene necessario, può anche acquisire ulteriori informazioni, in applicazione dell'art. 464-*bis*, comma 5, cod. proc. pen.» (sentenza n. 91 del 2018).

Componente essenziale di tale «trattamento sanzionatorio» è, d'altra parte, l'obbligo a carico del soggetto che vi è sottoposto - ai sensi dell'art. 168-*bis*, terzo comma, del codice penale - di prestare lavoro di pubblica utilità, consistente in una «prestazione non retribuita [...] di durata non inferiore a dieci giorni, anche non continuativi, in favore della collettività» e la cui «durata giornaliera non può superare le otto ore»; obbligo che si affianca alla «prestazione di condotte volte all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose derivanti dal reato, nonché, ove possibile, il risarcimento del danno», oltre agli obblighi che derivano dalle prescrizioni concordate all'atto dell'ammissione al beneficio, le quali possono comprendere «attività di volontariato di rilievo sociale, ovvero l'osservanza di prescrizioni relative ai rapporti con il servizio sociale o con una struttura sanitaria, alla dimora, alla libertà di movimento, al divieto di frequentare determinati locali». Prescrizioni, queste ultime, che incidono in maniera significativa sulla libertà personale del soggetto che vi è sottoposto, sia pure in maniera evidentemente meno gravosa rispetto a quanto accadrebbe nel caso di applicazione di una pena detentiva.

Il legislatore si è, inoltre, preoccupato di assicurare che le prescrizioni cui il soggetto è vincolato si mantengano entro un rapporto di proporzionalità rispetto alla gravità del fatto commesso. In primo luogo, legittimati ad accedere al beneficio sono soltanto gli imputati per reati di non particolare gravità, in quanto «puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni» ovvero rientranti nella competenza del tribunale in composizione monocratica (art. 168-*bis* cod. pen.). In secondo luogo, la durata della messa alla prova (e della relativa sospensione del processo) varia a seconda della gravità del reato contestato all'imputato (art. 464-*quater*, comma 5, cod. proc. pen.). Infine, il giudice è chiamato a valutare l'idoneità del programma di trattamento «in base ai parametri di cui all'articolo 133 del codice penale» (art. 464-*quater*, comma 3, cod. proc. pen.), e cioè in base ai criteri che sovrintendono ordinariamente alla commisurazione della pena, tra i quali spicca il riferimento alla gravità, oggettiva e soggettiva, del reato.



Proprio sulla base di una tale connotazione sanzionatoria della messa alla prova per gli adulti - e, più precisamente, delle prescrizioni inerenti al provvedimento, volontariamente accettate dall'imputato - trova piana spiegazione la scelta del legislatore, espressa dall'art. 657-bis cod. proc. pen., di imporre al pubblico ministero, in caso di condanna conseguente al fallimento della messa alla prova, di scomputare dalla pena ancora da eseguire un periodo corrispondente a quello in cui il soggetto ha effettivamente eseguito le prescrizioni che gli erano state imposte. E ciò sulla base di un coefficiente stabilito dalla legge, che si fonda a sua volta su una valutazione di minore afflittività - ma pur sempre di afflittività - delle prescrizioni medesime rispetto a quella che deriva dalla pena detentiva.

3.2.2.- Una logica affatto diversa è quella che ispira la messa alla prova per i minorenni, alla quale non può essere ascritta alcuna funzione sanzionatoria.

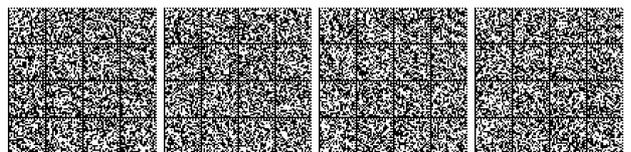
Per quanto anche tale beneficio possa essere concesso soltanto sulla base di un accertamento - sia pure sommario, incidentale e allo stato degli atti - della responsabilità penale dell'imputato (sentenza n. 125 del 1995), la messa alla prova per i minorenni è concepita dal legislatore come in larga parte svincolata da un rapporto di proporzionalità rispetto al reato. Ciò risulta evidente già a partire dalla considerazione che la messa alla prova è consentita per i minori di età che siano chiamati a rispondere di qualsiasi reato, ivi compresi quelli puniti in astratto con la pena dell'ergastolo, la diversa gravità del reato riflettendosi solo nel diverso termine massimo stabilito per la durata della sospensione del processo (che è pari a tre anni per i reati più gravi, a fronte del termine ordinario di un anno che vige per tutti i reati punibili con la reclusione inferiore nel massimo a dodici anni: art. 28, comma 1, del d.P.R. n. 448 del 1988).

La definizione delle prescrizioni cui l'imputato deve essere sottoposto resta, d'altra parte, affidata alla valutazione largamente discrezionale del giudice e dei servizi sociali cui l'imputato sarà affidato. Il legislatore si è qui limitato a stabilire che «il giudice può impartire prescrizioni dirette a riparare le conseguenze del reato e a promuovere la conciliazione del minorenne con la persona offesa dal reato» (art. 28, comma 2, del d.P.R. n. 448 del 1988) e che il progetto di intervento elaborato dai servizi minorili «deve prevedere tra l'altro: a) le modalità di coinvolgimento del minorenne, del suo nucleo familiare e del suo ambiente di vita; b) gli impegni specifici che il minorenne assume; c) le modalità di partecipazione al progetto degli operatori della giustizia e dell'ente locale; d) le modalità di attuazione eventualmente dirette a riparare le conseguenze del reato e a promuovere la conciliazione del minorenne con la persona offesa» (art. 27, comma 2, del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 272, recante «Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, recante disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni»). Tali prescrizioni, significativamente, non comprendono l'obbligo di prevedere prestazioni di lavoro di pubblica utilità, obbligo che è invece concepito dal legislatore come condizione necessaria della messa alla prova prevista per gli adulti. Né compare alcun riferimento, qui, ai criteri generali di commisurazione della pena di cui all'art. 133 cod. pen. per orientare la discrezionalità del giudice e dei servizi sociali nella definizione delle prescrizioni, a differenza di quanto si è visto accadere nella disciplina della messa alla prova per gli adulti.

Sulla base di queste indicazioni normative, il senso delle prescrizioni inerenti al programma cui l'imputato deve essere sottoposto appare esclusivamente orientato a stimolare un percorso (ri)educativo del minore, finalizzato all'obiettivo ultimo di una «evoluzione della sua personalità» nel senso del rispetto dei valori fondamentali della convivenza civile, al cui riscontro è subordinata la stessa valutazione di esito positivo della messa alla prova (art. 29 del d.P.R. n. 448 del 1988).

Le stesse prescrizioni che limitano la libertà di autodeterminazione e di movimento dell'imputato minorenne - imponendogli la frequenza di corsi scolastici o professionali, percorsi terapeutici, attività di volontariato, e persino la residenza in specifici luoghi, come le case-famiglia, in cui vengano determinati orari - non possono che considerarsi come altrettante occasioni educative, volte a stimolare nel giovane un percorso di revisione critica del proprio passato e un correlativo processo di cambiamento, il cui esito positivo potrebbe rendere non più necessaria la celebrazione di un processo e l'inflizione di una pena nei suoi confronti. Qualsiasi processo educativo, d'altronde, passa necessariamente attraverso l'imposizione di regole, che limitano nell'immediato la libertà di individui la cui personalità è ancora in formazione.

Voler leggere, allora, tali regole come altrettante sanzioni per il fatto di reato commesso - e, più precisamente, come sanzioni anticipate rispetto alla pena che potrà essere inflitta al termine del processo, in caso di fallimento della prova - significherebbe fraintendere il loro significato, con il rischio per di più di incentivare condotte opportunistiche da parte dell'imputato: il quale potrebbe essere indotto a rispettare formalmente le prescrizioni soltanto al fine di scontare anticipatamente la pena per il proprio reato in condizioni meno gravose di quelle che incontrerebbe in carcere, senza però impegnarsi in un reale percorso di cambiamento.



Simili rischi di fraintendimento appaiono particolarmente evidenti in casi come quello oggetto del procedimento *a quo*, in cui le prescrizioni in concreto imposte all'imputato (si vedano i punti 1.1.1. e 1.1.2. del Ritenuto in fatto) - nelle due successive sospensioni di cui ha beneficiato, nel secondo caso per reati di rilevante gravità - non potevano essere ragionevolmente intese, né dovevano esserlo da parte dell'imputato, come altrettante "punizioni" per i fatti di reato a lui addebitati; bensì avrebbero dovuto essere accolte come - preziose - offerte educative, volte a stimolare un cammino che richiede però una consapevole adesione "interiore" da parte del destinatario, in vista dell'esito sperato di un'evoluzione della sua personalità, tale da non rendere più necessaria l'irrogazione di una pena nei suoi confronti.

3.2.3.- Non può, pertanto, considerarsi contrario ai principi di proporzionalità e individualizzazione della pena fondati sugli artt. 3 e 27 Cost., nemmeno alla luce delle superiori esigenze di tutela della personalità del minore sottese all'art. 31 Cost., il fatto che - una volta che si sia riscontrato il fallimento della messa alla prova dell'imputato minore - non sia previsto alcun meccanismo di scomputo di una parte della pena inflitta nei suoi confronti in esito alla celebrazione del processo, in proporzione rispetto alla prova eseguita (come accade nel caso della messa alla prova per gli adulti) ovvero in conformità al discrezionale apprezzamento del giudice (secondo la prospettiva suggerita dal giudice *a quo*).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), e dell'art. 657-bis del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 31 e 27 della Costituzione, dalla Corte di cassazione, prima sezione penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 febbraio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 marzo 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190068

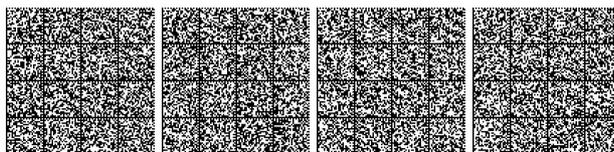
N. 69

Ordinanza 23 gennaio - 29 marzo 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento militare - Limitazioni all'esercizio del diritto di associazione e divieto di sciopero - Divieto per i militari di costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali.

– Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), art. 1475, comma 2.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1475, comma 2, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), promosso dal Tribunale ordinario di Torino, in funzione di giudice del lavoro, nel giudizio vertente tra la Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) - Funzione Pubblica di Torino e il Ministero della difesa, con ordinanza del 12 dicembre 2017, iscritta al n. 104 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della CGIL - Funzione Pubblica di Torino;

udito nella camera di consiglio del 23 gennaio 2019 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Torino, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 12 dicembre 2017, iscritta al n. 104 del reg. ord. 2018, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1475, comma 2, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), per contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione sia all'art. 11 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e alle sentenze emesse in data 2 ottobre 2014 dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, quinta sezione, Matelly contro Francia e Association de Défense des Droits des Militaires (ADefDroMil) contro Francia; sia all'art. 5, paragrafo unico, terzo periodo, della Parte II e all'art. G della Parte V della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva con la legge 9 febbraio 1999, n. 30;

che, secondo quanto il rimettente premette in fatto:

- la Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) - Funzione Pubblica di Torino agisce ai sensi dell'art. 28 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), convenendo in giudizio il Ministero della difesa;

- la CGIL - Funzione Pubblica di Torino sospetta di illegittimità costituzionale la norma censurata e lamenta la privazione dei diritti sindacali dei lavoratori passati nell'Arma dei carabinieri - ruolo forestale, a seguito della soppressione del Corpo forestale dello Stato, in quanto agli stessi, in ragione dell'assunzione dello stato giuridico di militare, sono divenute applicabili le limitazioni previste dall'art. 1475, comma 2, del d.lgs. n. 66 del 2010;

- la stessa CGIL chiede, quindi, che sia accertata l'antisindacalità del comportamento tenuto dal Ministero della difesa e che sia consentito lo svolgimento di un'assemblea sindacale, nonché l'adesione dei lavoratori interessati ad essa organizzazione sindacale;

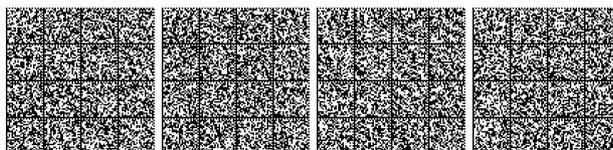
che il giudice *a quo* ritiene rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1475, comma 2, del d.lgs. n. 66 del 2010, per contrasto con i parametri sopra richiamati, in quanto tale disposizione osterebbe all'adozione di misure idonee volte ad inibire comportamenti asseritamente antisindacali posti in essere dal datore di lavoro, che trovano giustificazione e fondamento proprio nella norma della cui conformità al dettato costituzionale si dubita;

che sussisterebbe il requisito della non manifesta infondatezza, in quanto:

- l'art. 11 della CEDU consente restrizioni dell'esercizio dei diritti sindacali dei militari, purché non si risolvano in una sostanziale privazione del diritto generale alla libertà di associazione per la difesa dei loro interessi professionali e morali, e il tenore degli artt. 5 e G della Carta sociale europea esclude la possibilità di prevedere una radicale privazione della libertà sindacale in capo ai componenti dei corpi militari;

- le citate sentenze della Corte EDU hanno chiarito che la legislazione nazionale non può mettere in discussione l'essenza stessa del diritto alla libertà sindacale, incidendo sui suoi elementi fondamentali, senza i quali il contenuto di tale libertà sarebbe vuotato della sua sostanza, e che fra detti elementi va ricompreso il diritto di formare un sindacato e di aderirvi;

- il Comitato europeo dei diritti sociali, in data 4 luglio 2016, su un reclamo collettivo proposto da un sindacato francese di appartenenti alla Gendarmerie nationale (reclamo n. 101/2013, Conseil Européen des Syndicats de Police - CESP - contro Francia), ha dichiarato la violazione degli artt. 5 e G della Carta sociale europea;



- l'art. 1475, comma 2, del d.lgs. n. 66 del 2010, vietando ai militari di «costituire associazioni professionali a carattere sindacale», nonché di «aderire ad altre associazioni sindacali», sarebbe disallineato rispetto al principio di diritto sancito dalla CEDU, nonché all'art. 5, terzo periodo, e all'art. G della Carta sociale europea, benché ispirato all'irrinunciabile esigenza (pur essa di rilevanza costituzionale) di assicurare la coesione interna, la neutralità e la prontezza delle Forze armate, per non pregiudicare la difesa militare dello Stato (art. 52 Cost.);

che, con atto depositato il 6 settembre 2018, si è costituita la CGIL - Funzione Pubblica di Torino, parte del giudizio principale, aderendo alla richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale e chiedendo che, poiché nella pendenza del giudizio incidentale è intervenuta la sentenza di questa Corte n. 120 del 2018, sia consentita la partecipazione del personale già appartenente al Corpo forestale dello Stato alle assemblee, escluse le materie di cui all'art. 1478, comma 7, del d.lgs. n. 66 del 2010, indette dalle associazioni sindacali attualmente esistenti;

che, in data 19 dicembre 2018, la CGIL - Funzione Pubblica di Torino ha depositato memoria con cui ha insistito in tale ultima richiesta.

Considerato che, preliminarmente, va rilevato che la domanda proposta dalla Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) - Funzione Pubblica di Torino, è inammissibile in quanto amplia il *thema decidendum* delimitato dall'ordinanza di rimessione (*ex multis*, sentenze n. 120 del 2018, n. 276 e n. 203 del 2016);

che oggetto di censura dell'ordinanza è l'art. 1475, comma 2, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), nella formulazione anteriore alla sentenza n. 120 del 2018, secondo cui «I militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali» invece di prevedere che «I militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge; non possono aderire ad altre associazioni sindacali»;

che la disposizione presa in considerazione nell'ordinanza è stata integralmente sostituita nei termini sopra indicati;

che pertanto la questione proposta risulta, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, ormai priva di oggetto (*ex plurimis*, ordinanze n. 26 del 2016 e n. 129 del 2015), con la conseguente manifesta inammissibilità della stessa.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, commi 1 e 2, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1475, comma 2, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), per contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione sia all'art. 11 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e alle sentenze emesse in data 2 ottobre 2014 dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, quinta sezione, Matelly contro Francia e Association de Défense des Droits des Militaires (ADefDroMil) contro Francia; sia all'art. 5, paragrafo unico, terzo periodo, della Parte II, e all'art. G, della Parte V, della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva con la legge 9 febbraio 1999, n. 30, sollevata dal Tribunale ordinario di Torino, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 marzo 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 70

Ordinanza 20 febbraio - 29 marzo 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Arbitrato - Assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni e delle Province - Determinazione della equa indennità di riscatto dovuta ai concessionari - Devoluzione ad un collegio arbitrale in via esclusiva in mancanza di accordo tra le parti.

- Regio decreto 15 ottobre 1925, n. 2578 (Approvazione del testo unico della legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province), art. 24, settimo e ottavo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 24, settimo e ottavo comma, del regio decreto 15 ottobre 1925, n. 2578 (Approvazione del testo unico della legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province), promosso dal Tribunale ordinario di Brescia, nel procedimento vertente tra Enel Sole srl e il Comune di Orzinuovi, con ordinanza del 31 marzo 2017, iscritta al n. 119 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2018.

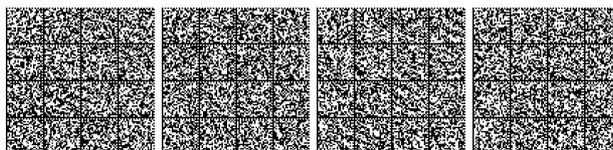
Udito nella camera di consiglio del 6 febbraio 2019 il Giudice relatore Giulio Prosperetti.

Ritenuto che, con ordinanza del 31 marzo 2017, il Tribunale ordinario di Brescia, chiamato a determinare l'ammontare dell'equa indennità di riscatto degli impianti di illuminazione pubblica da corrispondere ad Enel Sole srl da parte del Comune di Orzinuovi, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24, settimo e ottavo comma, del regio decreto 15 ottobre 1925, n. 2578 (Approvazione del testo unico della legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province), per violazione degli artt. 24, 25 e 102 della Costituzione, poiché la norma prevederebbe una forma di arbitrato obbligatorio;

che, in particolare, il rimettente ha riferito che il Comune, nel costituirsi in giudizio, ha eccepito il difetto di giurisdizione o di competenza del Tribunale di Brescia perché la controversia andrebbe rimessa in arbitrato e che la parte attrice ha sollevato questione di costituzionalità dell'art. 24 del r.d. n. 2578 del 1925 per contrasto con gli artt. 24, primo comma, 25, primo e secondo comma, e 102, primo comma, Cost.;

che, secondo il giudice *a quo*, avendo la norma censurata istituito una forma di arbitrato obbligatorio, la questione di legittimità costituzionale prospettata pare non manifestamente infondata con riguardo alla violazione del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost., alla lesione del principio del giudice naturale di cui all'art. 25 Cost. e al divieto di istituzione dei giudici speciali di cui all'art. 102 Cost.;

che, in particolare, il vulnus costituzionale sarebbe determinato dall'imposizione eteronoma dell'arbitrato, poiché esso ancorché rituale, qual è quello previsto dal r.d. n. 2578 del 1925 e, quindi, collocabile sul piano della giurisdizione, dovrebbe trovare esclusiva fonte di legittimazione nell'autonomia dei privati;



che l'illegittimità non potrebbe essere superata da un'interpretazione costituzionalmente orientata, mancando nella norma censurata la previsione della facoltà di derogare alla competenza arbitrale per volontà, anche unilaterale, delle parti;

che, prosegue il rimettente, con specifico riferimento al giudizio pendente di fronte a sé, al fine di escludere la rilevanza della questione di costituzionalità neppure rileverebbe la convenzione stipulata tra le parti il 30 aprile 1973, con cui si conveniva la competenza del foro di Brescia, poiché tale competenza andrebbe riferita alle liti in ordine alla interpretazione ed esecuzione della convenzione e non alla determinazione dell'indennizzo in caso di riscatto.

Considerato che il Tribunale ordinario di Brescia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24, settimo e ottavo comma, del regio decreto 15 ottobre 1925, n. 2578 (Approvazione del testo unico della legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province), poiché la norma, prevedendo una forma di arbitrato rituale obbligatorio per la determinazione dell'equa indennità di riscatto degli impianti di illuminazione pubblica e precludendo il ricorso all'autorità giudiziaria, sarebbe in contrasto con gli artt. 24, 25 e 102 della Costituzione che prevedono, rispettivamente, il diritto alla tutela giurisdizionale dei diritti, il principio del giudice naturale e il divieto di istituzione dei giudici speciali;

che, con sentenza n. 123 del 2018, successiva all'ordinanza di rimessione, questa Corte ha dichiarato la norma censurata costituzionalmente illegittima, nella parte in cui non riconosce il diritto di ciascuna delle parti di adire l'autorità giudiziaria ordinaria, in caso di mancato accordo sulla determinazione dell'indennità di riscatto degli impianti afferenti l'esercizio dei servizi pubblici;

che, conseguentemente, il ricorso all'arbitrato, nei giudizi per la determinazione dell'indennità di riscatto degli impianti afferenti l'esercizio dei servizi pubblici, non è più obbligatorio, ma è rimesso alla volontà delle parti che, anche unilateralmente, possono derogare alla competenza arbitrale;

che, pertanto, le questioni proposte sono divenute prive di oggetto e vanno quindi dichiarate manifestamente inammissibili (*ex plurimis*, ordinanze n. 26 del 2016, n. 129 del 2015 e n. 252 del 2014).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24, settimo e ottavo comma, del regio decreto 15 ottobre 1925, n. 2578 (Approvazione del testo unico della legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province), sollevate in riferimento agli artt. 24, 25 e 102 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Brescia, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 febbraio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

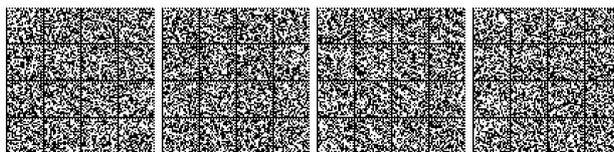
Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 marzo 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 71

Ordinanza 20 febbraio - 29 marzo 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Decreto di giudizio immediato - Decreto di citazione a giudizio - Facoltà dell'imputato di chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova.

– Codice di procedura penale, artt. 456 e 552, comma 1, lettera *f*).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici :Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 456 e 552, comma 1, lettera *f*), del codice di procedura penale, promossi dal Tribunale ordinario di Bergamo e dal Tribunale ordinario di Bari, con ordinanze del 21 dicembre e del 3 aprile 2017, iscritte rispettivamente ai nn. 60 e 73 del registro ordinanze 2018 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 16 e 20, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

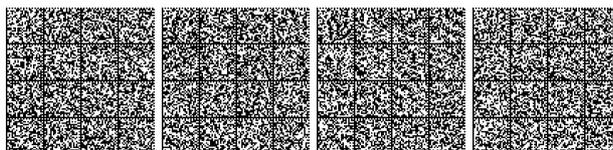
udito nella camera di consiglio del 20 febbraio 2019 il Giudice relatore Francesco Viganò.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Bergamo, con ordinanza del 21 dicembre 2017, pervenuta a questa Corte il 27 marzo 2018 (r. o. n. 60 del 2018), ha sollevato, in riferimento all'art. 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 456 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che il decreto di giudizio immediato debba contenere l'avviso della facoltà dell'imputato di chiedere la sospensione del processo con messa alla prova, con la forma e i termini di cui all'art. 458 cod. proc. pen.;

che il giudice rimettente premette di essere chiamato a pronunciarsi sulla colpevolezza di un soggetto «imputato, tra l'altro, del reato di cui all'art. 5 decreto legislativo 74/2000 [...], che prevede una pena massima non superiore a quattro anni, che in astratto legittima l'ammissione alla sospensione del processo con messa alla prova», a seguito dell'emissione da parte del giudice per le indagini preliminari di un decreto di giudizio immediato privo dell'avviso della facoltà dell'imputato di chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova;

che, su istanza formulata dalla difesa dell'imputato prima dell'apertura del dibattimento, il giudice *a quo* ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 456 cod. proc. pen. come sopra formulata;

che la rilevanza della questione risiederebbe, secondo il rimettente, nel fatto che l'eventuale accoglimento della stessa determinerebbe la nullità del decreto di giudizio immediato, con la conseguente restituzione degli atti al giudice per le indagini preliminari per l'emissione di un nuovo decreto di giudizio immediato, corredato dell'avviso relativo alla facoltà per l'imputato di chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova;



che, quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il rimettente osserva che l'istituto della sospensione del processo con messa alla prova introdotto dalla legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), costituisca «a tutti gli effetti un nuovo rito alternativo», anche alla luce di quanto statuito da questa Corte nella sentenza n. 240 del 2015;

che il rimettente osserva, altresì, che l'art. 456 cod. proc. pen. prescrive - a pena di nullità - che il decreto di giudizio immediato contenga l'avviso per l'imputato di potersi avvalere dei riti alternativi del giudizio abbreviato e dell'applicazione della pena su richiesta delle parti, senza tuttavia fare menzione alcuna della facoltà di chiedere la sospensione con messa alla prova;

che, a parere del giudice *a quo*, l'obbligo di avvisare l'imputato della facoltà di chiedere riti alternativi sarebbe strettamente connesso all'esercizio del diritto di difesa, tanto che, proprio con riguardo al nuovo istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 460, comma 1, lettera *e*), cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che il decreto penale di condanna contenga l'avviso della facoltà dell'imputato di chiedere, mediante l'opposizione, la sospensione del procedimento con messa alla prova, proprio in quanto l'omissione dell'avviso può «determinare un pregiudizio irreparabile» al diritto di difesa di cui all'art. 24, secondo comma, Cost., essendo «nel procedimento per decreto il termine entro il quale chiedere la messa alla prova [...] anticipato rispetto al giudizio» (sentenza n. 201 del 2016);

che, ad avviso del rimettente, le medesime ragioni dovrebbero condurre alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 456 cod. proc. pen., dal momento che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 464-*bis*, comma 2, e 458, comma 1, cod. proc. pen., la richiesta di riti alternativi deve essere formulata, a pena di decadenza, entro un termine anticipato rispetto al giudizio, e in particolare entro quindici giorni dalla data di notificazione del decreto di giudizio immediato;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'infondatezza della questione, in quanto sarebbe possibile dare alla disposizione censurata un'interpretazione costituzionalmente conforme, sì da imporre, a pena di nullità, che il decreto di giudizio immediato debba contenere l'avviso all'imputato della facoltà di chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova entro il termine e con le forme di cui all'art. 458 cod. proc. pen.;

che il Tribunale ordinario di Bari, con ordinanza del 3 aprile 2017, pervenuta a questa Corte il 24 aprile 2018 (r. o. n. 73 del 2018), ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24, secondo comma, e 111 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 552, comma 1, lettera *f*), cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede l'avviso che, qualora ne ricorrano i presupposti, l'imputato, fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, può formulare la richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova, ai sensi degli artt. 168-*bis* e seguenti del codice penale e 464-*bis* e seguenti cod. proc. pen.;

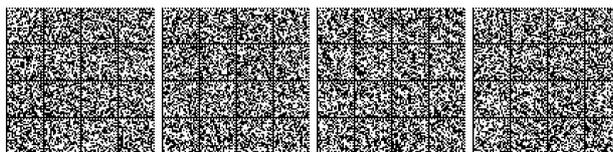
che il rimettente espone di essere chiamato a giudicare sulla responsabilità penale di tre soggetti imputati del delitto di cui all'art. 648 cod. pen., rinviati a giudizio con decreto di citazione diretta, nel quale non era contenuto alcun avviso circa la possibilità di chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova;

che, a parere del rimettente, l'avviso all'imputato della facoltà di chiedere riti alternativi costituirebbe una garanzia essenziale per il godimento del diritto di difesa, come comprovato dalla sanzione della nullità, ex art. 178, comma 1, lettera *e*) (*recte*: lettera *c*), cod. proc. pen., in caso di omesso avviso quando è stabilito un termine di decadenza per la richiesta di riti alternativi (sono richiamate le sentenze n. 237 del 2012, n. 219 e n. 148 del 2004, n. 101 del 1997, n. 70 del 1996, n. 497 del 1995, n. 76 del 1993, nonché l'ordinanza n. 309 del 2005);

che l'istituto della messa alla prova avrebbe carattere di rito alternativo al giudizio ordinario;

che la Corte di cassazione ha, invero, recentemente escluso che ricorra un caso di nullità derivante dal mancato avviso, nel decreto di citazione diretta a giudizio, della facoltà di chiedere la sospensione del processo con messa alla prova, tale omissione non comportando ad avviso della stessa Corte un effetto pregiudizievole per l'imputato, in quanto l'applicazione del beneficio può essere richiesta alla prima udienza (Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenza 23 dicembre 2016, n. 2379 [*recte*: 3864]);

che tuttavia, secondo il giudice *a quo*, una tale possibilità da un lato non garantisce che l'imputato sia realmente consapevole della facoltà in parola, in ragione della frequente assenza di previ contatti tra costui e il difensore, specie se d'ufficio, e dall'altro non assicura che l'imputato abbia il tempo necessario per prendere contatto con l'Ufficio esecuzione penale esterna e per predisporre il programma da sottoporre all'approvazione del giudice;



che tale situazione integrerebbe una violazione dell'art. 3 Cost., equiparando «soggetti che non possono accedere all'istituto in parola, per cui è del tutto indifferente l'avviso, ai soggetti che invece possono accedervi e che potrebbero vedersi limitati nel diritto di difesa a seguito dell'omissione»;

che pregiudicati sarebbero, altresì, il diritto di difesa di cui all'art. 24, secondo comma, e 111 Cost., la disciplina oggi vigente non consentendo all'imputato di determinarsi tempestivamente su «quale sia la migliore difesa perseguibile con la scelta dell'istituto più appropriato»;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni vengano dichiarate inammissibili o comunque infondate;

che, a parere dell'Avvocatura generale dello Stato, l'inammissibilità delle questioni discenderebbe anzitutto dall'assenza nell'ordinanza di rimessione di qualsiasi descrizione dei fatti oggetto di giudizio, non essendo neppure stati riportati i capi di imputazione e non avendo il rimettente indicato la fase processuale in cui sono state sollevate le questioni, con conseguente impossibilità di valutarne la rilevanza nel giudizio *a quo*;

che il giudice remittente avrebbe potuto, peraltro, superare il dubbio di costituzionalità attraverso un'interpretazione della normativa nel senso di ritenere necessaria la restituzione degli atti al pubblico ministero, tenuto conto anche della circostanza che nell'avviso di conclusioni delle indagini preliminari, ex art. 415-*bis* cod. proc. pen., il pubblico ministero nel giudizio *a quo* aveva effettivamente formulato tale avviso.

Considerato che il Tribunale ordinario di Bergamo, con ordinanza del 21 dicembre 2017, pervenuta a questa Corte il 27 marzo 2018 (r. o. n. 60 del 2018), ha sollevato, in riferimento all'art. 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 456 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che il decreto di giudizio immediato debba contenere l'avviso della facoltà dell'imputato di chiedere la sospensione del processo con messa alla prova, con la forma e i termini di cui all'art. 458 cod. proc. pen.;

che il Tribunale ordinario di Bari, con ordinanza del 3 aprile 2017, pervenuta a questa Corte il 24 aprile 2018 (r. o. n. 73 del 2018), ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24, secondo comma, e 111 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 552, comma 1, lettera *f*), cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede l'avviso che, qualora ne ricorrano i presupposti, l'imputato, fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, può formulare la richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova, ai sensi degli artt. 168-*bis* e seguenti del codice penale e 464-*bis* e seguenti cod. proc. pen.;

che le questioni sollevate dal Tribunale ordinario di Bergamo e dal Tribunale ordinario di Bari, pur vertendo su disposizioni diverse, lamentano entrambe la mancata previsione dell'obbligatorietà dell'avviso della facoltà dell'imputato di chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova, rispettivamente nel decreto di giudizio immediato e nel decreto di citazione diretta a giudizio, di talché meritano di essere esaminate congiuntamente e decise con unica pronuncia;

che l'ordinanza del Tribunale ordinario di Bergamo non contiene alcuna descrizione dei fatti oggetto del giudizio *a quo*, limitandosi a indicare la disposizione che prevede il reato contestato all'imputato, senza neppure riportare il relativo capo di imputazione;

che già sotto questo aspetto, come correttamente eccepito dall'Avvocatura generale dello Stato, la questione deve essere ritenuta manifestamente inammissibile per omessa descrizione della fattispecie concreta e conseguente difetto di motivazione sulla rilevanza (*ex multis*, ordinanze n. 85 e n. 7 del 2018, n. 210 e n. 46 del 2017);

che, inoltre, tra i reati contestati vi è quello previsto dall'art. 10 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), punito con la reclusione fino a sei anni, dunque oltre il limite edittale entro cui è ammessa, ai sensi dell'art. 168-*bis* del codice penale, la messa alla prova;

che, come già rammentato da questa Corte nell'ordinanza n. 85 del 2018, la Corte di cassazione ha escluso che, in tema di sospensione con messa alla prova, la sospensione possa essere disposta, previa separazione dei processi, soltanto per alcuni dei reati contestati per i quali sia possibile l'accesso al beneficio, in quanto la messa alla prova tende alla eliminazione completa delle tendenze antisociali del reo e sarebbe incompatibile con le finalità dell'istituto una rieducazione parziale (Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenza 12 marzo 2015, n. 14112);

che da ciò discende un'ulteriore ragione di manifesta inammissibilità della questione prospettata dal Tribunale ordinario di Bergamo, non potendo in ogni caso l'imputato del procedimento *a quo* beneficiare della sospensione del processo con messa alla prova;



che anche le questioni sollevate dal Tribunale ordinario di Bari sono manifestamente inammissibili, come correttamente eccepito dall'Avvocatura generale dello Stato;

che, infatti, anche in questo caso l'ordinanza di rimessione non contiene alcuna descrizione dei fatti oggetto del giudizio *a quo*, limitandosi a indicare la disposizione che prevede il reato contestato agli imputati, senza neppure ripetere il relativo capo di imputazione;

che, inoltre, l'ordinanza di rimessione non ha specificato se nell'udienza in cui sono state sollevate le questioni di legittimità costituzionale fosse già stata dichiarata l'apertura del dibattimento e se gli imputati avessero manifestato la volontà di richiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova;

che, come già rilevato da questa Corte nell'ordinanza n. 7 del 2018, ai sensi dell'art. 182, comma 1, cod. proc. pen., la nullità del decreto di citazione a giudizio non può essere eccepita da chi non ha interesse all'osservanza della disposizione violata;

che il rimettente avrebbe dunque dovuto precisare se si fosse già verificata l'apertura del dibattimento, il che avrebbe precluso agli imputati la possibilità di chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova;

che solo l'imputato nei cui confronti si sia verificata la preclusione conseguente all'apertura del dibattimento, e che abbia l'intenzione di chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova, può aver interesse alla declaratoria di nullità del decreto di citazione a giudizio che non contenga l'avvertimento relativo a tale facoltà;

che l'insufficiente descrizione della fattispecie processuale, e in particolare dello stato in cui si trovava il giudizio, impedisce il necessario controllo in punto di rilevanza e rende le questioni manifestamente inammissibili (*ex multis*, ordinanze n. 7 del 2018, n. 210 del 2017 e n. 237 del 2016).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 456 del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento all'art. 24 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Bergamo con l'ordinanza indicata in epigrafe;*

2) *dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 552, comma 1, lettera f), cod. proc. pen., sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 111 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Bari con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 febbraio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 marzo 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190071



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 21

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 febbraio 2019
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Caccia - Norme della Regione Marche - Calendario venatorio regionale - Autorizzazione, secondo modalità e condizioni indicati nel calendario venatorio vigente, all'esercizio dell'attività venatoria nei siti della Rete Natura 2000.

- Legge della Regione Marche 12 dicembre 2018, n. 46 (Modifiche urgenti alla legge regionale 7 novembre 2018, n. 44: “Modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 “Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell’equilibrio ambientale e disciplina dell’attività venatoria” e disposizioni urgenti sulla pianificazione faunistico-venatoria”), artt. 1 e 2.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Marche, in persona del suo presidente *pro tempore*, per la declaratoria dell’illegittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge regionale della Regione Marche n. 46 del 12 dicembre 2018, recante «Modifiche urgenti alla legge regionale 7 novembre 2018 n. 44 “Modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995 n. 7 “Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell’equilibrio ambientale e disciplina dell’attività venatoria” e disposizioni urgenti sulla pianificazione faunistico-venatoria», pubblicata nel B.U.R. n. 110 del 13 dicembre 2018, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 7 febbraio 2019.

Premessa.

L’art. 1 della legge regionale in epigrafe dispone che il comma 2 dell’art. 3 della legge regionale 7 novembre 2018, n. 44 (recante Modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 «Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell’equilibrio ambientale e disciplina dell’attività venatoria» e disposizioni urgenti sulla pianificazione faunistico-venatoria), sia sostituito dal seguente:

«2. Nei siti di cui al comma 1 è autorizzato l’esercizio venatorio secondo le modalità e le condizioni indicate nel calendario venatorio vigente (Allegato A).».

Il successivo art. 2 della medesima legge regionale prevede l’aggiunta dell’Allegato A alla l.r. n. 44 del 2018.

Dette previsioni, intervenendo a regolamentare il calendario venatorio ed altri profili dell’attività di caccia nei siti della Rete Natura 2000 (nei quali, in mancanza di un piano faunistico venatorio vigente e sottoposto a valutazione d’incidenza *ex* articoli 5 e 6 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, la caccia non può essere consentita), risultano lesive della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell’ambiente, confliggendo altresì con il diritto dell’Unione europea, e ponendosi quindi in contrasto con gli standard di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema posti dal legislatore statale nell’esercizio della competenza esclusiva *ex art.* 117, comma 2, lettera s).

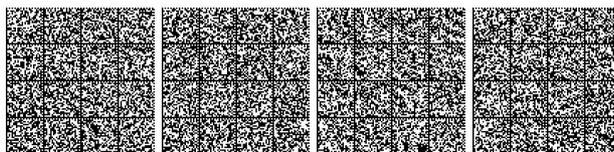
Tanto premesso il presente ricorso si affida ai seguenti argomenti di

DIRITTO

1. Violazione dell’art. 111 della Costituzione.

L’illustrazione della censura in rubrica esige la previa esposizione dei fatti che qui di seguito si illustrano.

L’associazione WWF Italia ONG Onlus ha proposto un ricorso al Tribunale amministrativo regionale Marche diretto ad ottenere l’annullamento, previa sospensione dell’efficacia, della deliberazione della giunta regionale n. 1068 del 30 luglio 2018, avente ad oggetto la «L.R. n. 7/1995 art. 30-Calendario venatorio regionale 2018/2019» (ivi compreso il «Documento istruttorio» allegato alla delibera impugnata e il «Calendario venatorio regionale 2018-2019»), nonché della deliberazione della giunta regionale n. 950 del 9 luglio 2018, avente ad oggetto la «Richiesta di parere alla



competente Commissione assembleare permanente sullo schema di deliberazione concernente L.R. n. 7/1995, art. 30 - Calendario venatorio regionale 2018-2019», ivi compreso il «Documento istruttorio» allegato alla delibera impugnata e la «Proposta di Calendario venatorio regionale 2018-2019».

Il Tribunale amministrativo regionale adito, con ordinanza n. 195 in data 13 settembre 2018, ha respinto la suddetta domanda cautelare.

La ricorrente ha quindi proposto appello cautelare al Consiglio di Stato, accolto con ordinanza n. 7625/2018 del 22 ottobre 2018, motivata sul piano del periculum in mora con la sussistenza di un grave e irreparabile danno, con riferimento all'esercizio della caccia nei siti Natura 2000 e quanto al prelievo delle specie ghiandaia, gazza, cornacchia grigia e colombaccio nei giorni 2, 3, 6, 7, 9 e 10 febbraio 2019.

Per l'effetto, il Consiglio di Stato ha riformato l'ordinanza di prime cure, sospendendo l'efficacia degli atti impugnati in primo grado con esclusivo riferimento ai profili ivi indicati.

La Regione Marche, in pendenza del giudizio e dopo l'emanazione della citata ordinanza del Consiglio di Stato del 22 ottobre 2018, ha provveduto a ripristinare l'esercizio della caccia nelle aree suddette con l'emanazione della legge regionale 7 novembre 2018, n. 44 (art. 3) e l'approvazione della delibera di giunta n. 1468/2018 del 8 novembre 2018. Successivamente, il Tribunale amministrativo regionale delle Marche, con l'ordinanza cautelare n. 265/2018 del 7 dicembre 2018, ha accolto l'istanza cautelare proposta dalla Lega per l'Abolizione della Caccia (L.A.C.) Onlus, dal WWF Italia Ong Onlus e dall'Ente Nazionale Protezione Animali (E.N.P.A.), sospendendo l'efficacia della deliberazione della giunta regionale n. 1468 dell'8 novembre 2018 avente ad oggetto «Attuazione art. 3 comma 2 della legge regionale n. 44/2018» e ripristinando così il divieto di esercizio della caccia nei siti natura 2000 e quanto al prelievo delle specie ghiandaia, gazza, cornacchia grigia e colombaccio nei giorni 2, 3, 6, 7, 9 e 10 febbraio 2019.

A detta pronuncia giurisdizionale ha fatto seguito l'approvazione da parte della Regione Marche della legge regionale n. 46, oggetto del presente ricorso, che ha ripristinato *ex novo* la caccia in tali aree, già sospesa per effetto dell'ordinanza cautelare del Tribunale amministrativo regionale Marche del 7 dicembre 2018 n. 265/2018.

Appare evidente, alla luce di quanto esposto, l'interferenza che la legge regionale in esame (ricoducibile, come meglio si dirà *infra*, alla categoria delle c.d. leggi-provvedimento) realizza rispetto all'esercizio della funzione giurisdizionale esercitata attraverso i pronunciamenti cautelari dianzi citati, e che si sostanzia in un vero e proprio travalicamento di poteri da parte del legislatore regionale, in aperto contrasto con l'art. 111 Cost.

Con la sentenza n. 267/2007 la Corte costituzionale ha difatti affermato che le leggi provvedimento «sono ammissibili entro limiti specifici, qual è quello del rispetto della funzione giurisdizionale in ordine alla decisione di cause in corso», altresì evidenziando come, nello scrutinio di costituzionalità delle leggi provvedimento sollevato con riferimento alla violazione della funzione giurisdizionale, «peculiare valenza sintomatica assume la considerazione del tempo, delle modalità e del contesto in cui è stata emanata la disposizione censurata».

Ne discende che la legge non può interferire con l'esercizio della funzione giurisdizionale, al punto che «pare potersi affermare, (come nel caso di specie), che anche l'annullamento degli effetti giurisdizionali cautelari provocato da un atto avente forza di legge determini l'invasione di una sfera di competenza attribuita esclusivamente al potere giurisdizionale» (Corte cost. n. 267/07 cit.).

Nel caso in esame, è evidente che la legge regionale invade, in maniera non consentita ed in violazione del principio di separazione dei poteri, l'ambito della funzione giurisdizionale.

2. Violazione dell'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione.

Secondo principi costantemente affermati dalla Corte costituzionale, la disciplina sulla caccia ha per oggetto la fauna selvatica, che rappresenta «un bene ambientale di notevole rilievo, la cui tutela rientra nella materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, che deve provvedervi assicurando un livello di tutela, non «minimo», bensì «adeguato e non riducibile» (Corte Cost., sentenza n. 193 del 2010).

Da ciò consegue che le norme statali ed eurounitarie (nel caso di specie rappresentate anche dalle direttive comunitarie in materia di ambiente e fauna selvatica (art. 6, comma 3 della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche — c.d. «Direttiva Habitat» — e della direttiva n. 79/409/CEE - c.d. «Direttiva Uccelli»), rappresentano limiti invalicabili per l'attività legislativa della Regione, dettando norme imperative che devono essere rispettate sull'intero territorio nazionale per primarie esigenze di tutela ambientale. Anche volendo ricondurre la materia «caccia» alla competenza legislativa residuale della Regione ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost., è tuttavia necessario che la legislazione regionale rispetti la normativa statale adottata in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ove essa esprime regole minime uniformi (*ex multis*, Corte costituzionale sentenze n. 2/2015, n. 278/2012, n. 151/2011 e n. 315/2010), costituenti (come nel caso della legge 11 febbraio 1992, n. 157 («Norme per la protezione della fauna selvatica ome-



oterma e per il prelievo venatorio») il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica e il cui rispetto deve essere assicurato sull'intero territorio nazionale (Corte cost. n. 233/2010). In tale contesto, l'art. 18, comma 2, della legge n. 157 del 1992, espressivo della suddetta competenza di cui all'art. 117, comma 2, lettera *s*), Cost., stabilisce che le regioni possono modificare il calendario venatorio, con riferimento all'elenco delle specie cacciabili ed al periodo in cui è consentita la caccia, indicati dal precedente comma 1, attraverso un procedimento che contempla l'acquisizione del parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica (nelle cui competenze oggi è subentrato l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale - ISPRA).

Lo stesso art. 18 della legge n. 157 del 1992, al comma 4, nella parte in cui dispone che il calendario venatorio sia approvato con regolamento, esprime altresì una scelta del legislatore statale che attiene alle modalità di protezione della fauna e si ricollega, per tale ragione, alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 536/2002; in seguito, con riferimento alla determinazione della stagione venatoria, sentenze numeri 165/2009, 313/2006, 393/2005, 391/2005, 311/2003 e 226/2003).

Dalle indicate disposizioni statali si evince che il procedimento deve concludersi con l'adozione di un provvedimento amministrativo e non, com'è avvenuto nel caso di specie, con una legge.

Tale conclusione è avvalorata da ulteriori considerazioni, discendenti da consolidata giurisprudenza in materia della Corte costituzionale che è più volte intervenuta (*cf.* sentenze n. 20/2012 e n. 105/2012), censurando calendari venatori o modifiche di essi inseriti all'interno di leggi regionali, anziché attraverso un atto amministrativo di giunta, ritenendo con tutta evidenza lesa la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

L'endiadi utilizzata dal legislatore all'art. 18, comma 4, della legge n. 157/1992, secondo cui le regioni hanno l'obbligo di pubblicare «il calendario regionale ed il regolamento relativi all'intera annata venatoria», è da intendersi, difatti, come riferita ad un unico atto di natura regolamentare, contenente le specifiche norme applicabili nel territorio regionale durante il periodo venatorio preso in considerazione.

Il carattere temporaneo (annuale) del provvedimento indicato dal citato art. 18, poi, si concilia solo con l'adozione di un provvedimento amministrativo e non anche di una legge, non essendo consentito al legislatore regionale sostituirsi all'amministrazione della regione nel compimento di un'attività di regolamentazione che l'art. 18, commi 2 e 4, della legge n. 157/1992 riserva alla sfera amministrativa.

Con la formulazione attuale della legge regionale n. 46 del 2018, il contenuto del calendario venatorio, inoltre, non è più limitato allo specifico anno di riferimento, cui peraltro ogni anno si riferisce l'obbligatorio parere ISPRA, ma diventa replicabile di anno in anno.

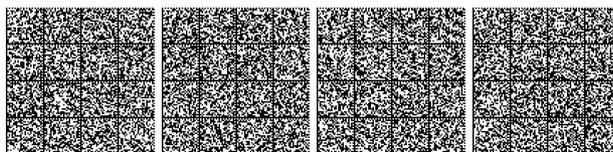
Quanto, invece, alla natura di tale legge regionale di approvazione del calendario venatorio, la stessa Corte costituzionale si è già espressa riconducendo siffatti provvedimenti nell'alveo delle tipiche leggi-provvedimento, in quanto le disposizioni che esse contengono sono prive di astrattezza e generalità, e destinate ad esaurire i propri effetti contingenti con lo spirare della stagione di caccia.

L'intervento regionale viene, infatti, consentito espressamente dalla legge dello Stato proprio allo scopo di modulare l'impatto delle previsioni generali recate dalla normativa statale, in tema di calendario venatorio e specie cacciabili, sulle specifiche condizioni dell'habitat locale, alla cui verifica ben si presta un'amministrazione radicata sul territorio. In questa prospettiva, l'art. 18 della legge n. 157 del 1992 — se, da un lato, predetermina gli esemplari abbattibili, specie per specie e nei periodi indicati — dall'altro lato permette alla regione l'introduzione di limitate deroghe ispirate ad una simile finalità, e chiaramente motivate con riguardo a profili di natura scientifica: ne è conferma la previsione del parere dell'istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), richiesto dall'art. 18, comma 2, e dall'art. 18, comma 4, con specifico riferimento all'approvazione del calendario venatorio.

Quindi, la scelta di provvedere con atto amministrativo non solo è l'unica coerente con il peculiare contenuto che, nel caso di specie, l'atto andrà ad assumere, e si inserisce armonicamente nel tessuto della legge n. 157/1992, ma si riconnette altresì ad un regime di flessibilità certamente più marcato che nell'ipotesi in cui il contenuto del provvedimento sia cristallizzato nella forma della legge.

Ove si tratti di proteggere la fauna, un tale assetto è il solo idoneo a prevenire i danni che potrebbero conseguire ad un repentino ed imprevedibile mutamento delle circostanze di fatto in base alle quali il calendario venatorio è stato approvato: è sufficiente, a tale proposito, considerare l'art. 19, comma 1, della legge n. 157/1992, che prevede il ricorso da parte della regione a divieti imposti da «sopravvenute particolari condizioni ambientali, stagionali o climatiche o per malattie o per altre calamità».

Appare, pertanto, evidente che il legislatore statale — prescrivendo la pubblicazione del calendario venatorio e contestualmente del «regolamento» sull'attività venatoria ed imponendo l'acquisizione obbligatoria del parere dell'ISPRA,



nonché esplicitando la natura tecnica dell'intervento — ha inteso realizzare un procedimento amministrativo, al termine del quale la regione è tenuta a provvedere con divieto di impiegare, invece, la legge-provvedimento.

Alla luce di quanto fin qui rappresentato e del quadro normativo eurounitario e statale in cui si colloca la tutela delle specie oggetto della disposizione censurata, emerge con evidenza il contrasto della norma regionale con il comma 2, lettera *s*), dell'art. 117 Cost., poiché tendente a ridurre *in pejus* il livello di tutela della fauna selvatica stabilito dalla legislazione nazionale e dalle direttive comunitarie in materia (art. 6, comma 3, direttiva 92/43/CEE - c.d. «Direttiva habitat» e direttiva n. 79/409/CEE - c.d. «Direttiva Uccelli»), illegittimamente invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Per i motivi suesposti la legge regionale, limitatamente alle norme sopra descritte, si pone in contrasto con le norme della Costituzione sopra indicate.

P.Q.M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra specificati, gli articoli 1 e 2 della legge regionale n. 46/2018.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri in data 7 febbraio 2019;
2. rapporto del Dipartimento degli affari regionali;
3. copia della legge regionale impugnata;

Con ogni salvezza.

Roma, 11 febbraio 2019

L'Avvocato dello Stato: RUSSO

19C00060

N. 22

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 febbraio 2019
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Caccia - Norme della Regione Lombardia - Annotazione sul tesserino venatorio, in modo indelebile, del numero dei capi di selvaggina migratoria dopo gli abbattimenti e l'avvenuto recupero - Modalità e divieti per l'esercizio venatorio da appostamento fisso e temporaneo.

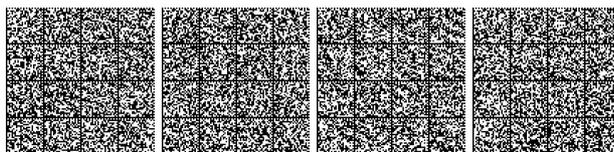
– Legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2018, n. 17 (Legge di revisione normativa e di semplificazione 2018), art. 15, comma 1, lettere *j*), *m*) e *q*).

Ricorso *ex art.* 127 Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato c.f. 80224030587, fax 06/96514000 e PEC roma@mailcert.avvocaturastato.it presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

nei confronti della Regione Lombardia in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lettere *j*), *m*), e *q*), della legge regionale 4 dicembre 2018, n. 17, recante «Legge di revisione normativa e di semplificazione 2018», pubblicata nel BUR n. 49 del 6 dicembre 2018, giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 31 gennaio 2019.

Con la legge regionale n. 17 del 4 dicembre 2018, che consta di trentuno articoli, la Regione Lombardia ha emanato le disposizioni per l'attuazione della revisione normativa e della semplificazione.

In particolare, con l'art. 15, comma 1, lettere *j*), *l*) e *q*) sono state introdotte modificazioni alla legge regionale 16 agosto 1993, n. 26, recante «Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria».



È avviso del Governo che, con le norme denunciate in epigrafe, la Regione Lombardia abbia ecceduto dalla propria competenza in violazione della normativa costituzionale, come si confida di dimostrare in appresso con l'illustrazione dei seguenti

MOTIVI

1. L'art. 15, comma 1, lettera j), della legge regionale 4 dicembre 2018, n. 17 citata viola l'art. 117, comma 1, lettera s), della Costituzione in relazione all'art. 12, comma 12-bis, della legge 11 febbraio 1992, n. 157.

L'art. 15, comma 1, lettera j), citato modifica il comma settimo dell'art. 22, «Esercizio dell'attività venatoria - Tesserino», della legge regionale 16 agosto 1993, n. 26, recante «Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria» citata e lo riformula come segue:

«7. I capi di selvaggina migratoria vanno annotati sul tesserino venatorio, in modo indelebile, sul posto di caccia, dopo gli abbattimenti e l'avvenuto recupero».

La norma regionale prevede che l'annotazione dei capi cacciati avvenga solo dopo il ritrovamento dell'animale, «l'avvenuto recupero», incidendo con ciò sulla complessiva annotazione sia del numero degli animali cacciabili, sia del limite giornaliero di prelievo delle specie, perché subordina il rilievo «statistico» all'eventuale e successivo recupero della specie abbattuta.

La disposizione è in contrasto con la normativa statale interposta costituita dall'art. 12, comma 12-bis della legge 11 febbraio 1992, n. 157, recante le «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio», in tema di prelievo venatorio (introdotto dall'art. 31 della legge n. 122/2016, in relazione al Caso EU Pilot 6955/14/ENVI), che, invece, recita:

«12-bis. La fauna selvatica stanziale e migratoria abbattuta deve essere annotata sul tesserino venatorio di cui al comma 12 subito dopo l'abbattimento».

La norma statale costituisce, quindi, il parametro interposto come espressione della competenza esclusiva dello Stato a porre standard uniformi di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema non derogabili *in peius* dalle regioni in base all'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione.

La disciplina normativa in materia di protezione della fauna selvatica e di prelievo venatorio è, infatti, dettata dalla legge quadro n. 157 del 1992 citata, che costituisce ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica e il cui rispetto deve essere assicurato sull'intero territorio nazionale (sentenza n. 233/2010; sentenza n. 139/2017, punto 5. del Considerato in diritto).

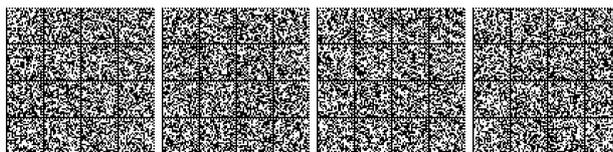
Costituisce principio costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale che «spetta allo Stato, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, stabilire standard minimi e uniformi di tutela della fauna, ponendo regole che possono essere modificate dalle regioni nell'esercizio della loro potestà legislativa in materia di caccia, esclusivamente nella direzione dell'innalzamento del livello di tutela» (*ex plurimis*, sentenze n. 174 del 2017; n. 303 del 2103; n. 278, n. 116 e n. 106 del 2012).

L'obbligo di annotazione, in sintesi, non risulta subordinato dalla legge quadro al preliminare «recupero» dell'animale abbattuto; fatto questo successivo che sarebbe suscettibile di escludere da conteggi e registrazioni gli animali uccisi, ma, eventualmente, non rintracciati e/o non recuperati per motivi collegati alla difficoltà di ricerca nella vegetazione, o in aree impervie, paludose e lacustri, o per sopraggiunte condizioni di scarsa luminosità.

La norma regionale impugnata nell'introdurre, quindi, l'ulteriore requisito del preventivo «recupero» da parte del cacciatore, prima che la preda abbattuta venga annotata sul tesserino venatorio regionale, porta ad eludere la finalità della norma nazionale di riferimento, volta ad assicurare la massima tempestività e accuratezza della registrazione della selvaggina cacciabile effettivamente oggetto di prelievo venatorio in concessione, sulla base di carnieri massimi (giornalieri e stagionali) fissati per ciascun cacciatore dal «calendario venatorio regionale».

La citata legge quadro impone, invece, l'immediata registrazione sul tesserino venatorio dell'abbattimento dell'animale, sia per finalità statistiche, sia per monitorare il rispetto delle quote massime di esemplari oggetto della caccia medesima su un determinato territorio.

Si ricorda che nel vigente regime di caccia programmata (pur sempre consentita laddove non si ponga in contrasto con l'esigenza di conservazione della fauna selvatica dettata dall'art. 1, comma 2, della legge n. 157 del 1992 citata), le



violazioni in materia di annotazione del tesserino venatorio regionale comportano l'applicazione della sanzione amministrativa di cui all'art. 31, comma 1, lettera i), della stessa legge n. 157/1992.

Va rilevato che la questione è stata oggetto di ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale da parte del Tribunale amministrativo regionale Liguria (ordinanza n. 821/2018 pubblicata in data 11 ottobre 2018).

Il Giudice remittente, infatti, ha sollevato la questione di costituzionalità di una analoga norma integrativa della Regione Liguria (art. 38, comma 8, della legge regionale n. 29/1994), che subordina l'obbligo di annotazione dell'abbattimento, unica condizione richiesta dalla norma statale, come detto, all'avvenuto «accertamento» dell'abbattimento medesimo; affermando il Giudice *a quo* (pag. 7 dell'ordinanza) che «L'introduzione dell'accertamento dell'abbattimento elude pertanto la *ratio* della norma statale, diretta ad assicurare la massima tempestività ed accuratezza della registrazione delle prede (ai fini del rispetto per esempio del carniere massimo giornaliero e stagionale fissati, per ciascun cacciatore; per evitare che siano abbattuti animali poi non registrati sul tesserino, per eludere la vigilanza, *ecc*).»; con riferimento, quindi, all'art. 12-*bis* della legge n. 157/1992 citata e in relazione al parametro costituzionale di cui all'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione.

2. L'art. 15, comma 1, lettera m), della legge regionale 4 dicembre 2018, n. 17 citata viola l'art. 117, comma 1, lettera s), della Costituzione in relazione agli articoli 5, comma 5, e 12, comma 5, della legge 11 febbraio 1992, n. 157.

L'art. 15, comma 1, lettera m), citato modifica il comma 9 dell'art. 25 della legge regionale n. 26/1993 citata e consente ai titolari ed utilizzatori degli appostamenti di caccia di vagare «in attitudine di caccia» (e, quindi, armati), anche con uso di cane da riporto, a 200 metri dagli appostamenti medesimi, per abbattere la fauna precedentemente ferita.

L'art. 28, comma 9, citato dispone, quindi, che «9. Ferma restando l'esclusività della forma di caccia ai sensi e per gli effetti del disposto di cui all'art. 35, è consentito al titolare e alle persone dallo stesso autorizzate, entro un raggio di duecento metri dal capanno, il recupero in attitudine di caccia della selvaggina ferita anche con l'uso del cane da riporto o con l'uso di natante con motore fuoribordo con obbligo di arma scarica e riposta nell'apposita custodia.».

La norma impugnata, non prevedendo una distinzione tra appostamenti fissi o temporanei, con o senza richiami vivi, viola il principio dell'esclusività dell'opzione di caccia, fissato dal combinato disposto degli articoli 5, comma 5, «esercizio venatorio da appostamento fisso e richiami vivi», e 12, comma 5, «esercizio dell'attività venatoria» della normativa primaria statale costituita dalla legge n. 157 del 1992, che, come già detto, funge da normativa interposta.

Il cacciatore, con opzione in via esclusiva per la caccia da appostamento con richiami vivi, non può, invero, esercitare la caccia in forma vagante per la stagione venatoria in corso.

La violazione risulta, infatti, sanzionata dall'art. 31, comma 1, lettera a), «sanzioni amministrative», della citata legge n. 157 del 1992, che comporta, altresì, l'ulteriore provvedimento di sospensione della licenza di porto di fucile per un anno, ai sensi del successivo art. 32, comma 4, della legge n. 157/1992 citata.

La norma statale, in quanto volta «ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili» (sentenza 139/2017, punto 5. del Considerato in diritto) può essere oggetto di integrazione da parte della legge regionale «esclusivamente nella direzione dell'innalzamento del livello di tutela» (sentenze n. 116 e n. 278 del 2012; sentenza n. 139/2017, *ibidem*).

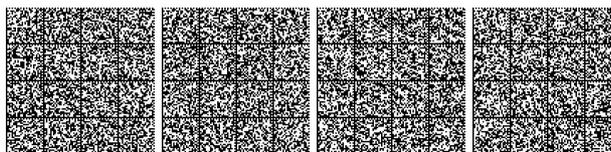
La norma impugnata, nel consentire, sia pure limitatamente, una forma di caccia diversa da quella per cui si è optato in via generale contrasta con la norma interposta citata, poiché riduce il livello di tutela in violazione dell'art. 117, comma 1, lettera s), della Costituzione.

3. L'art. 15, comma 1, lettera q), della legge regionale 4 dicembre 2018, n. 17 citata viola l'art. 117, comma 1, lettera s), della Costituzione in relazione all'art. 21, comma 1, lettera f), della legge 11 febbraio 1992, n. 157.

L'art. 15, comma 1, lettera q), citato aggiunge il comma 19-*bis* all'art. 25 della legge regionale n. 26 del 1993 citata, che dispone che «Le distanze di cui al presente articolo devono essere verificate seguendo il profilo morfologico del terreno.».

Premesso che l'art. 25 citato come novellato reca norme relative all'«esercizio venatorio da appostamento fisso e temporaneo», prevedendone modalità e divieti, la misurazione delle distanze attinenti agli appostamenti di caccia, in particolare per quanto attiene alle distanze di sicurezza da fabbricati o stabili adibiti ad abitazioni o posto di lavoro, effettuata non in forma lineare, ma seguendo il profilo morfologico del terreno, riduce inevitabilmente gli spazi essenziali a tutela della pubblica incolumità.

L'art. 21, comma 1, lettera e), «Divieti», della legge statale n. 157 del 1992 citata non prevede, come già precisato, tale forma di misurazione delle distanze, che comporta una riduzione delle stesse e una conseguente limitazione della finalità di tutela, connessa al rispetto di distanze minime.



Tale modalità di misurazione delle distanze, peraltro, non trova riscontro nella normativa nazionale in materia di metrologia.

La giurisprudenza in materia urbanistico-edilizia, quanto alle distanze tra fabbricati, è, peraltro, orientata in senso diametralmente opposto.

La stessa disciplina venatoria statale, del resto, in caso di uso delle armi da fuoco, prende in considerazione il concetto di gittata massima (art. 21, comma 1, lettera *f*), della legge n. 157 del 1992 citato), del tutto incompatibile con una misurazione che includa le increspature dei terreni.

La norma regionale impugnata, quindi, consente la misurazione delle distanze attinenti agli appostamenti di caccia, in particolare per quanto attiene alle distanze di sicurezza da fabbricati o stabili adibiti ad abitazioni o posto di lavoro, non in forma lineare, ma seguendo il profilo morfologico del terreno, riducendo inevitabilmente gli spazi essenziali a tutela della pubblica incolumità previsti dalla legge quadro n. 157/1992 citata e in violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione.

La competenza legislativa residuale spettante alle regioni in materia di caccia deve essere esercitata rispettando i livelli di tutela garantiti dalla legislazione statale e fissati dalla legge n. 157/1992 citata (sentenza n. 174/2017 citata, punto 8.3. del Considerato in diritto), che «stabilisce un livello uniforme di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (sentenza n. 174/2017 citata, punto 9.2. del Considerato in diritto).

In conclusione, poiché le norme statali citate sono poste a tutela della fauna selvatica e, dunque, a tutela dell'ambiente, il contrasto con le medesime si traduce senz'altro in una violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione nelle materie di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

In sintesi, la disciplina sulla caccia ha per oggetto la fauna selvatica, che rappresenta «un bene ambientale di notevole rilievo, la cui tutela rientra nella materia “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, che deve provvedervi assicurando un livello di tutela, non “minimo”, ma “adeguato e non ridicibile”» (sentenza n. 193 del 2010).

Da ciò consegue che le norme statali rappresentano limiti invalicabili per l'attività legislativa della Regione, dettando norme imperative che devono essere rispettate sull'intero territorio nazionale per primarie esigenze di tutela ambientale.

La giurisprudenza costituzionale è, invero, costante nell'affermare che la materia «tutela dell'ambiente» rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, appunto, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione e inerisce a un interesse pubblico di valore costituzionale primario e assoluto.

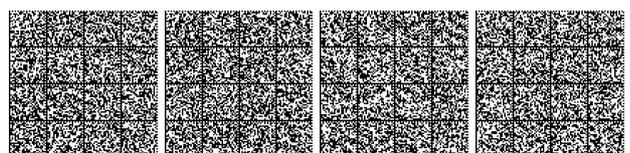
Si tratta di una «materia trasversale», titolo che legittima lo Stato ad adottare disposizioni a tutela di un valore costituzionalmente protetto, anche in «campi di esperienza» — le cosiddette «materie» in senso proprio — attribuiti alla competenza legislativa regionale. Ne deriva che le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina che le regioni, anche a statuto speciale, e le province autonome, dettano nei settori di loro competenza, essendo a esse consentito soltanto, eventualmente, incrementare i livelli della tutela ambientale, senza, però, compromettere il punto di equilibrio fra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma statale (*ex multis*, sentenza n. 197 del 2014, punto 3.2. del Considerato in diritto).

Pur costituendo, dunque, la caccia materia affidata alla competenza legislativa residuale della Regione ai sensi dell'art. 117, comma 4, della Costituzione, è, comunque, necessario, in base all'art. 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione, che la legislazione regionale rispetti la normativa statale adottata in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ove essa esprima regole minime uniformi (*ex plurimis*, sentenze n. 2 del 2015; n. 278 del 2012; n. 151 del 2011 e n. 315 del 2010).

Quando tali regole sono contenute nella legge n. 157 del 1992 citata, che in larga parte le racchiude, la normativa regionale in contrasto con le corrispondenti disposizioni statali invade la sfera di competenza legislativa dello Stato ed è, perciò, costituzionalmente illegittima.

La legge n. 157/1992 citata (sentenza n. 174/2017, punto 6.1. del Considerato in diritto) «stabilisce il punto di equilibrio tra “il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale e l'interesse ...all'esercizio dell'attività venatoria (sentenza n. 4 del 2000); conseguentemente, i livelli di tutela da questa fissati non sono derogabili *in peius* dalla legislazione nazionale (da ultimo, sentenze n. 139 e n. 74 del 2017)».

Alla luce di quanto rappresentato e del quadro normativo eurounitario e statale in cui si colloca la tutela oggetto delle disposizioni impugnate, si eccepisce il contrasto delle norme regionali indicate in epigrafe, per i motivi di ricorso svolti, con l'art. 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione, poiché tendenti a ridurre *in peius* il livello di tutela della fauna selvatica stabilito dalla legislazione nazionale, invadendo illegittimamente la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.



P.Q.M.

Si conclude perché dell'art. 15, comma 1, lettere j), m), q), della legge regionale 4 dicembre 2018, n. 17, recante «Legge di revisione normativa e di semplificazione 2018», pubblicata nel BUR n. 49 del 6 dicembre 2018 indicata in epigrafe sia dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Si produce l'estratto della deliberazione del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2019.

Roma, 4 febbraio 2019

Il vice Avvocato generale dello Stato: PALMIERI

p. l'Avvocato dello Stato: MORICI

19C00061

N. 23

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 febbraio 2019
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Volontariato - Norme della Regione Basilicata - Disciplina degli interventi regionali in materia di prevenzione e contrasto al fenomeno del bullismo e cyber bullismo - Finanziamenti dei progetti presentati da associazioni di volontariato e di promozione sociale iscritte nel registro regionale del volontariato.

– Legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 43 (Disciplina degli interventi regionali in materia di prevenzione e contrasto al fenomeno del bullismo e cyber bullismo), artt. 3 e 4.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione della Presidenza del Consiglio dei ministri (codice fiscale 80188230587) in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale 80224030587; pec: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it; fax 06 96514000) presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, è elettivamente domiciliata;

Contro la Regione Basilicata in persona del suo Presidente *pro tempore* per la dichiarazione della illegittimità costituzionale degli articoli 3 e 4 della legge regionale 30 novembre 2018, n. 43, recante: «Disciplina degli interventi regionali in materia di prevenzione e contrasto al fenomeno del bullismo e cyber bullismo» (B.U.R. 4 dicembre 2018, n. 52).

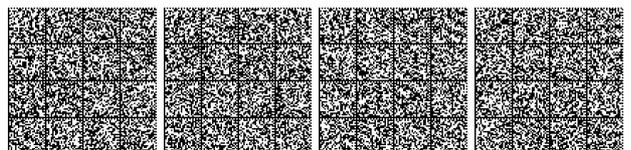
Con la legge n. 43 del 30 novembre 2018, recante: «Disciplina degli interventi regionali in materia di prevenzione e contrasto al fenomeno del bullismo e cyber bullismo», la Regione Basilicata ha inteso promuovere e sostenere, come si prevede all'art. 2, «azioni di prevenzione, individuazione ed emersione, contrasto e repressione del ... bullismo e cyberbullismo», fenomeno sempre più diffuso nel nostro Paese ed oggetto di particolare attenzione anche a livello statale.

Talune disposizioni della suddetta legge regionale presentano, tuttavia, alcuni profili di incostituzionalità.

In particolare, l'art. 3 — intitolato «interventi» — è così formulato:

«1. Gli obiettivi enunciati nell'art. 2 saranno realizzati dalla Regione attraverso il finanziamento di appositi programmi e progetti che devono riguardare:

- a) campagne di informazione e sensibilizzazione rivolte agli studenti e alle loro famiglie;
- b) organizzazione di corsi di formazione del personale scolastico ed educativo più in generale volti a garantire l'acquisizione di idonee tecniche psico-pedagogiche e di pratiche educative per attuare un'efficace azione preventiva del fenomeno del bullismo;
- c) modalità di individuazione volte a favorire l'emersione dei singoli episodi di bullismo e cyberbullismo;



d) attivazione di programmi di sostegno in favore dei minori vittime di atti di bullismo, anche attraverso il supporto di competenti figure professionali e il coinvolgimento di associazioni attive sul territorio e di rieducazione per chi compie atti di bullismo per agevolarne il recupero sociale».

Il successivo art. 4 della legge regionale n. 43 del 2018 (rubricato «Soggetti beneficiari») stabilisce che:

«Potranno beneficiare dei finanziamenti relativi agli interventi di cui all'art. 3, i progetti presentati da una o più Istituzioni scolastiche, da Enti locali, da Aziende del servizio sanitario regionale, dal Centro di servizio per il volontariato di Basilicata, da Associazioni con certificata esperienza che operano nel campo del disagio sociale ed in particolare nell'area minori iscritte nel registro regionale del volontariato e /o della promozione sociale».

Quest'ultima disposizione, che indica beneficiarie dei finanziamenti le associazioni di volontariato e di promozione sociale «iscritte nel registro regionale» del volontariato, risulta discriminare le associazioni di promozione sociale aventi analoghe finalità, le quali, secondo quanto previsto dalla legislazione statale vigente, sono iscritte nel registro nazionale. Ed infatti, in base all'art. 6 comma 2, della legge 11 agosto 1991, n. 266 — legge quadro sul volontariato — per le organizzazioni di volontariato «l'iscrizione ai registri [istituiti dalle regioni] è condizione necessaria per accedere ai contributi pubblici».

Le associazioni di promozione sociale, invece, possono usufruire, secondo quanto emerge dagli articoli 7 e 8 della legge 7 dicembre 2000, n. 383 — recante: Disciplina della associazioni di promozione sociale - dei benefici finanziari previsti dalla legislazione statale o regionale, sia qualora dette Associazioni risultino iscritte ai registri regionali, sia qualora siano iscritte ai registri nazionali (ai quali ultimi possono iscriversi anche le articolazioni territoriali e i circoli affiliati delle associazioni a carattere nazionale).

In sostanza, in base ai menzionati articoli 7 e 8 della legge n. 383/2000, l'iscrizione delle Associazioni di promozione sociale al Registro nazionale e/o ai registri regionali consente loro di usufruire dei medesimi benefici e dispiegano i medesimi effetti.

È appena il caso di rilevare che le citate disposizioni (art. 6 della legge n. 266 del 1991 e articoli 7-10 della legge n. 383/2000) pur abrogate dall'art. 102, comma 4 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 - Codice del terzo settore a norma dell'art. 1, comma 2, lettera b) della legge 6 giugno 2016, n. 106 - continuano ad applicarsi, in base a quanto espressamente previsto all'art. 101, comma 2 del citato decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, «fino all'operatività del Registro unico del terzo settore» introdotto dall'art. 53 del medesimo Codice.

Tutti i citati previgenti registri, quindi, sono operanti in via transitoria in attesa dell'operatività del Registro unico del terzo settore (ai sensi dell'art. 101, commi 2 e 3 del citato Codice del terzo settore).

Ciò premesso, l'art. 4, che opera una discriminazione tra le Associazioni di promozione sociale operanti in Basilicata iscritte al Registro regionale e quelle iscritte nel Registro nazionale della medesima Regione, viola i principi di uguaglianza e di non discriminazione dettati dall'art. 3 della Costituzione.

P.Q.M.

Si conclude perché le disposizione regionali impugnate siano dichiarate costituzionalmente illegittime.

Si producono:

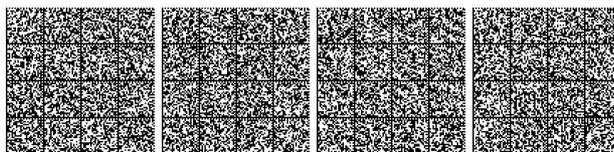
estratto della delibera del Consiglio dei ministri in data 24 gennaio 2019;

relazione, allegata alla medesima delibera, della Presidenza del Consiglio di ministri - Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie;

legge Regione Basilicata, 30 novembre 2018, n. 43.

Roma, 29 gennaio 2019

L'Avvocato dello Stato: D'AVANZO



N. 3

Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti depositato in cancelleria il 15 febbraio 2019
(della Regione Emilia-Romagna)

Opere pubbliche - Progettazione preliminare degli interventi di potenziamento del sistema autostradale e tangenziale di Bologna del c.d. “passante nord di Bologna” di cui all’accordo del 15 aprile 2016, sottoscritto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dalla Regione Emilia-Romagna, dalla Provincia di Bologna, dal Comune di Bologna e dalla Società Autostrade per l’Italia spa - Omessa riconvocazione, da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, della Conferenza di Servizi già in corso e rinviata con nota n. 13005 del 17 agosto 2018 - Unilaterale nuova progettazione preliminare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Mancata condivisione con la Regione degli elaborati della nuova formulazione progettuale prospettata nel comunicato stampa del 10 dicembre 2018.

– Omessa riconvocazione della Conferenza di servizi, relativa al c.d. “passante nord di Bologna”, rinviata con nota n. 13005 del 17 agosto 2018; unilaterale nuova progettazione preliminare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; mancata condivisione con la Regione Emilia-Romagna degli elaborati contenenti la nuova formulazione progettuale prospettata nel comunicato stampa del 10 dicembre 2018.

Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Emilia-Romagna, in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore* Stefano Bonaccini, autorizzato con deliberazione della giunta regionale 4 febbraio 2019, n. 181 (all. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale a margine del presente atto, dall’avv. prof. Giandomenico Falcon (c.f. FLC GDM 45C06L 736E, telefax 049-8776503, indirizzo PEC giandomenico.falcon@ordineavvocatipadova.it) di Padova e dall’avv. Andrea Manzi (c.f. MNZ NDR 64T26 I804V, n. fax 06-3211370, indirizzo PEC andreamanzi@ordineavvocatiroma.org) di Roma, con domicilio eletto nello studio di quest’ultimo in Roma, via Confalonieri, n. 5,

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall’Avvocatura generale dello Stato, per la dichiarazione che non spetta allo Stato, e per esso al Ministero delle infrastrutture, nelle circostanze descritte nel presente ricorso e in violazione del principio costituzionale di leale collaborazione e, anche in connessione con esso, delle competenze costituzionali della Regione Emilia-Romagna, con particolare riguardo alla competenza in materia di governo del territorio e grandi reti di trasporto, di:

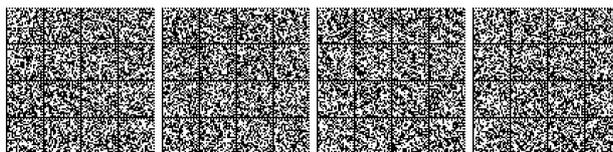
omettere di riconvocare, per consentire l’esame congiunto delle richieste ottimizzazioni progettuali, la conferenza di servizi già in corso ma rinviata con la nota n. 13005 del 17 agosto 2018, con la partecipazione tra l’altro della Regione Emilia-Romagna, della Città metropolitana di Bologna e del Comune di Bologna, in relazione alla progettazione degli interventi di potenziamento del sistema autostradale e tangenziale di Bologna - «passante nord di Bologna», di cui all’accordo del 15 aprile 2016, sottoscritto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dalla Regione Emilia-Romagna, dalla Provincia di Bologna, dal Comune di Bologna e dalla Società Autostrade per l’Italia S.p.A.;

procedere, in luogo della convocazione della conferenza di servizi e senza alcun coinvolgimento della Regione e degli enti locali territoriali coinvolti, alla unilaterale progettazione preliminare degli interventi di potenziamento del sistema autostradale e tangenziale di Bologna - «passante nord di Bologna», in difformità di quanto previsto nell’accordo del 15 aprile 2016, sottoscritto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dalla Regione Emilia-Romagna, dalla Provincia di Bologna, dal Comune di Bologna e dalla Società Autostrade per l’Italia S.p.A.;

omettere di portare alla stessa conoscenza della Regione gli elaborati, già condivisi con la società Autostrade per l’Italia S.p.A., della nuova formulazione progettuale prospettata nel comunicato stampa del 10 dicembre 2019, e per la conseguente statuizione dell’obbligo costituzionale di porre fine a tali comportamenti ed intraprendere i percorsi procedurali costituzionalmente dovuti, coinvolgendo in essi la Regione Emilia-Romagna.

FATTO

Nell’ambito della Intesa generale quadro tra Governo e Regione Emilia-Romagna per il congiunto coordinamento e la realizzazione delle infrastrutture strategiche e dei relativi Atti aggiuntivi, stipulati in attuazione dell’art. 1 della legge n. 443 del 2001 (c.d. legge obiettivo), il Nuovo atto aggiuntivo stipulato dalla Regione con il Governo in data 19 aprile 2013 individua tra priorità di breve periodo il «nodo autostradale e stradale di Bologna - passante autostradale nord» e, come opera connessa, il nodo di Rastignano 2° lotto.



In data 29 aprile 2014 il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, la Regione Emilia-Romagna, la Provincia di Bologna, il Comune di Bologna e la Società Autostrade per l'Italia S.p.A. (di seguito anche ASPI) hanno sottoscritto un accordo per lo sviluppo da parte della società Autostrade per l'Italia della progettazione preliminare del c.d. Passante nord di Bologna.

In seguito, tuttavia, alle criticità strutturali delle soluzioni progettuali proposte dalla società Autostrade per l'Italia sotto i profili territoriale, ambientale, paesaggistico ed economico, rilevate dalla Regione Emilia-Romagna, dalla Città metropolitana di Bologna (succeduta alla Provincia) e dal Comune di Bologna, e conformemente a quanto previsto dall'accordo del 2014, le parti convenivano sulla necessità di stipulare un nuovo accordo relativo al potenziamento in sede del sistema autostradale/tangenziale - nodo di Bologna.

Tale nuovo accordo veniva effettivamente sottoscritto in data 15 aprile 2016 dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dalla Regione Emilia-Romagna, dalla Provincia di Bologna, dal Comune di Bologna e dalla Società Autostrade per l'Italia S.p.A. Come risulta dalla Relazione preliminare esso individua un nuovo assetto complessivo del potenziamento in sede del nodo di Bologna.

In particolare, tale potenziamento, evidentemente indispensabile per la quantità e la rilevanza del traffico che in esso circola nelle diverse direzioni, viene altresì riconosciuto come occasione per riorganizzare lo spazio ed il territorio adiacente, con particolare attenzione alla mitigazione e all'inserimento ambientale, secondo linee già in una linea di massima individuate dallo stesso accordo.

Seguiva la redazione del progetto preliminare da parte della società Autostrade per l'Italia, in qualità di concessionaria del tratto interessato, progetto che è stato quindi sottoposto a procedimento di valutazione di impatto ambientale ai sensi dell'art. 23 decreto legislativo n. 152 del 2006, procedimento positivamente conclusosi, acquisite le valutazioni della Regione Emilia-Romagna di cui alla d.G.r. n. 1202 del 2 agosto 2017, con decreto del Ministro per l'ambiente e la tutela del territorio e del mare n. 133 del 30 marzo 2018, recante parere positivo sulla compatibilità ambientale dell'intervento previa osservanza di condizioni ambientali.

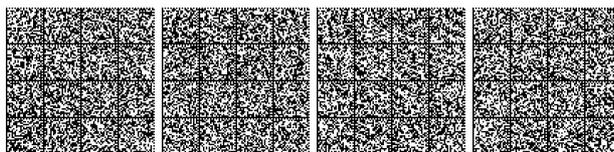
Con nota n. 10491 del 17 maggio 2018, la Direzione generale per la vigilanza sulle concessioni autostradali presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, quale soggetto concedente, comunicava che con il verbale del 16 dicembre 2016 la medesima Direzione generale aveva rilasciato la validazione tecnica sul progetto in esame.

A seguito della ricezione, da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, della nota di ASPI n. 6886/EU del 21 marzo 2018, con la quale il concessionario aveva richiesto l'espletamento della procedura di verifica di conformità urbanistica, secondo quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383 e dall'art. 37 della legge regionale Emilia-Romagna 24 marzo 2000, n. 20, il Ministero, con successiva nota n. 9695 del 15 giugno 2018, richiedeva alla Regione Emilia-Romagna di pronunciarsi in merito all'accertamento della conformità urbanistica delle opere in esame, rispetto alle prescrizioni delle norme e dei piani urbanistici ed edilizi vigenti nei comuni interessati. In risposta alla predetta comunicazione ministeriale, la Regione Emilia-Romagna, con nota n. 463828 del 26 giugno 2018 della Direzione generale cura del territorio e dell'ambiente, comunicava che il progetto in esame non appariva pienamente conforme né al piano territoriale di coordinamento della Città metropolitana di Bologna, né ai piani urbanistici dei Comuni di Bologna e di San Lazzaro di Savena, e contestualmente trasmetteva le valutazioni e i pareri pervenuti alla Regione dagli enti territoriali nell'ambito dell'istruttoria espletata.

Preso atto della segnalata assenza di conformità del progetto in esame ai menzionati atti di pianificazione urbanistico-edilizia, ai sensi dell'art. 14-ter, comma 7, della legge 7 agosto 1990, n. 241, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti convocava per il giorno 13 settembre 2018, con nota n. 11032 del 9 luglio 2018, una conferenza di servizi ai sensi e per gli effetti del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383, rivolta a convenire le necessarie modificazioni degli strumenti urbanistici.

Tuttavia, tale conferenza di servizi, già convocata, non si riuniva, in quanto, con successiva nota n. 8823 del 16 agosto 2018, il Capo del Dipartimento per le infrastrutture e per i sistemi informativi e statistici del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, comunicava che il Gabinetto del Ministro «nel quadro degli orientamenti programmatici di governo — ha rappresentato l'opportunità che la Conferenza di servizi, già convocata nei termini anzidetti, tenga conto delle valutazioni in ordine all'ottimizzazione del progetto di che trattasi», evidenziando altresì che ASPI avrebbe «comunicato che gli approfondimenti progettuali richiesti saranno completati solo successivamente alla data individuata per la seduta di Conferenza» ed esprimendo, pertanto, l'esigenza di disporre il differimento della seduta stessa.

Con nota immediatamente successiva, n. 13005 del 17 agosto 2018, a firma del direttore generale, il Ministero dei trasporti e delle infrastrutture comunicava quindi formalmente a tutte le amministrazioni e a tutti i soggetti privati interessati che, per le ragioni di cui alla nota n. 8823 del 16 agosto 2018, «la Conferenza di Servizi prevista per il 13 settembre 2018, è rinviata in attesa dell'esito delle valutazioni in corso in ordine all'ottimizzazione del progetto delle opere di che trattasi, previa verifica dell'insussistenza di vincoli o ostacoli di natura sostanziale e procedimentale».



La società Autostrade per l'Italia procedeva dunque alle ulteriori verifiche richieste dal concedente, in esito alle quali la società confermava integralmente le soluzioni progettuali già sottoposte a verifiche di compatibilità ambientale e di conformità urbanistico-edilizia. Tale conclusione determinava quindi il venir meno della ragione per la quale il Ministero aveva disposto il rinvio della conferenza di servizio e ne imponeva la riconvocazione.

Ciò nonostante, anziché provvedere all'attesa convocazione della conferenza di servizi il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha diffuso, attraverso la pagina web del Governo, un comunicato stampa, presentato sotto la dicitura Dal Mit un nuovo progetto alternativo per il Passante di Bologna, accompagnata dal sottotitolo pubblicitario Con nuova soluzione meno traffico, costi ridotti fino al 67% e meno consumo suolo, (come tuttora può leggersi al sito www.mit.gov.it/comunicazione/news/dal-mit-un-nuovo-progetto-alternativo-per-il-passante-di-bologna) del seguente tenore:

«10 dicembre 2018 — Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha trasmesso al concessionario Autostrade per l'Italia un nuovo progetto, alternativo al precedente, per il Passante di Bologna.

L'ipotesi progettuale che il Ministero ha sottoposto al concessionario punta a tener in debito conto tutte le istanze provenienti dal territorio e dunque decongestionare davvero il traffico sulla tangenziale annessa nel nodo di Bologna, ma con una soluzione meno impattante per l'ambiente e anche molto meno costosa delle precedenti, a beneficio delle tasche dei cittadini che viaggiano.

Il progetto precedente del Passante prevedeva la costruzione di una nuova infrastruttura volta ad aumentare le corsie, per tutto il tratto interessato, sia dell'autostrada, che non ne ha esigenza, sia della tangenziale, al fine di alleggerire il traffico e favorire la circolazione. Il costo previsto era di 722 milioni di euro e i tempi di realizzazione stimati in 5 anni e 3 mesi.

I tecnici del Ministero propongono invece una soluzione mirata al problema, con tre possibili scenari, che garantiscono tutti piena sostenibilità ambientale, un ridottissimo consumo del suolo e costi abbattuti anche del 67% rispetto al progetto in valutazione precedentemente. Un risultato, questo, che si traduce in più rispetto per il territorio e un risparmio reale per i cittadini, che, come detto, ne trarranno un vantaggio in termini di minori costi da sostenere in tariffa.

L'idea progettuale prevede la realizzazione di soluzioni volte a ridurre i rallentamenti del traffico nel nodo di Bologna, e, dunque, le emissioni; e un miglioramento del Trasporto pubblico locale, sia tramite il suo potenziamento sia tramite il decongestionamento della viabilità di adduzione. La soluzione proposta dal MIT punta a snellire e rendere fluido l'accesso e l'uscita dalla tangenziale senza intaccare il flusso di chi invece deve proseguire il viaggio. Per questo viene prevista la realizzazione di una viabilità di servizio affiancata alla complanare, per una lunghezza molto ridotta rispetto al progetto originario e che, in base alle differenti ipotesi progettuali, si limita fino a un terzo circa dell'estensione complessiva del tracciato.

Il progetto elaborato dal Mit è capace di raccogliere e convogliare le manovre di ingresso e uscita dalle intersezioni contigue, lasciando che il traffico passante usufruisca della sede attuale della tangenziale senza intralcio, e prevedendo, ripetiamo, un consumo del suolo molto più vantaggioso rispetto alla soluzione precedente».

In realtà si tratta di un progetto di mero allargamento di singoli spezzoni stradali, del tutto insufficiente a risolvere i problemi del nodo autostradale di Bologna: ma ovviamente non è questo il punto del presente conflitto.

Il punto del presente conflitto è invece che la Regione ha dovuto evincere da tale comunicato che il Ministero dei trasporti ha assunto la decisione unilaterale di non riconvocare la Conferenza di servizi precedentemente convocata per il 13 settembre 2018, e dunque in non proseguire il procedimento per la realizzazione dell'opera concordata, e ha ritenuto invece di procedere alla elaborazione autonoma ed unilaterale di soluzioni progettuali difformi da quelle situi ad ora concertate e rispetto ad esse largamente riduttive, e di pubblicizzare tale c.d. «progetto alternativo per il Passante nord di Bologna», senza minimamente coinvolgere in esso, e del resto senza neppure informare, la Regione Emilia-Romagna (né ovviamente la Città metropolitana di Bologna e i comuni interessati), la quale lo ha scoperto come qualunque occasionale visitatore del sito web del Ministero.

A seguito di ciò, in data 11 dicembre 2018, la Regione Emilia-Romagna, la Città Metropolitana di Bologna e il Comune di Bologna hanno indirizzato al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e, per conoscenza, alla Società autostrade per l'Italia, una nota congiunta con la quale invocavano il «rispetto dello spirito di leale collaborazione istituzionale e ancor di più dell'accordo intervenuto in data 15 aprile 2016» e rammentavano gli impegni assunti in occasione dell'incontro tenutosi in data 24 ottobre 2018, nel senso della «preventiva simultanea condivisione di eventuali proposte alternative al progetto in questione al fine di consentire un confronto su basi di correttezza ed apertura per il miglior contemperamento degli interessi».



Poiché anche tale nota non solo non conseguiva il risultato auspicato ma addirittura rimaneva senza risposta, il presidente della regione, su conforme deliberazione della giunta regionale, inviava in data 28 gennaio 2019 al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministero dei trasporti una formale richiesta di:

1) revocare la sospensione della Conferenza di servizi disposta con la nota n. 13005 del 17 agosto 2018 al fine di consentire, in ossequio al principio costituzionale del giusto procedimento amministrativo e in conformità alle vigenti disposizioni legislative in materia di lavori pubblici, l'esame congiunto delle ottimizzazioni progettuali richieste con la Regione Emilia-Romagna, la Città metropolitana di Bologna, il Comune di Bologna, gli altri enti locali e gli altri soggetti privati interessati, fermo che l'eventuale presentazione di soluzioni esorbitanti dalla mera ottimizzazione progettuale e tali da compromettere la sostanza del progetto allo stato esistente richiederà, in ogni caso, nuove valutazioni da parte di tutte le amministrazioni appena richiamate;

2) tenuto conto del ruolo valutativo e decisionale riconosciuto dalla Costituzione alla Regione Emilia-Romagna in ordine alle opere pubbliche aventi impatto sul proprio territorio sotto i profili urbanistico-edilizio, ambientale, sociale ed economico e, più in generale, della conseguente esigenza di assicurarne la piena partecipazione a tutte le necessarie fasi procedurali preordinate alla loro realizzazione, trasmettere senza indugio copia alla Regione della nuova formulazione progettuale prospettata nel richiamato comunicato stampa, con l'avvertimento che, laddove dall'esame della documentazione in oggetto dovessero emergere soluzioni progettuali non conformi alle valutazioni di pertinenza delle scriventi amministrazioni, le stesse adotteranno ogni atto di legge necessario ad impedirne la realizzazione;

3) in ogni caso, attivare le procedure di leale collaborazione, anche mediante la convocazione di un incontro al massimo livello tra il Ministro e i suoi diretti collaboratori e i responsabili politici della Regione, della Città metropolitana e del Comune di Bologna, provvedendo altresì, nel minor tempo possibile, al ripristino delle corrette scansioni procedurali previste dalla legge.

La nota del 28 gennaio 2019 indicava in dieci giorni il termine ragionevole per una risposta alle istanze della Regione.

Poiché anche tale ulteriore e formale richiesta è rimasta priva di ogni riscontro da parte dello Stato, la Regione, ritenendo che le condotte attive ed omissive tenute dallo Stato, e per esso al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; in relazione alla progettazione e alla pianificazione quale infrastruttura strategica del c.d. passante nord del nodo autostradale/tangenziale di Bologna, oggetto di accordi attuativi della legge n. 443 del 2001, siano lesive delle attribuzioni costituzionali della Regione Emilia-Romagna, propone innanzi a codesta ecc.ma Corte costituzionale il presente conflitto di attribuzione, facendo valere i seguenti motivi di

DIRITTO

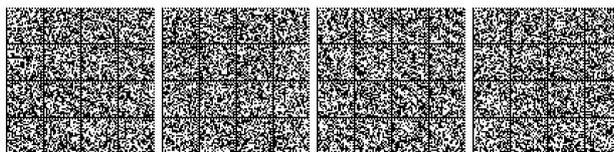
Violazione del principio di leale collaborazione, sancito dall'art. 120, secondo comma, Cost. Violazione delle competenze legislative e amministrative della Regione nelle materie di competenza concorrente «grandi reti di trasporto» e «governo del territorio», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, e 118 Cost.

I. PREMessa. PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ E DOVERI DI LEALE COLLABORAZIONE.

In relazione ai fatti sopra esposti la Regione Emilia-Romagna non contesta la titolarità, in capo allo Stato, delle competenze che lo Stato stesso ha attratto in sussidiarietà mediante la legge n. 443 del 2001 (c.d. legge obiettivo), nel cui perimetro ricadono gli interventi relativi al nodo autostradale / tangenziale di Bologna — c.d. passante nord che hanno dato luogo al presente conflitto costituzionale.

Per quanto, indiscutibilmente, tali interventi siano riconducibili a funzioni amministrative nelle materie di competenza regionale concorrente delle grandi reti di trasporto, quanto alla progettazione e alla esecuzione dei lavori, e al governo del territorio, quanto alla localizzazione, la Regione è consapevole della sussistenza di interessi unitari che giustificano, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost., la attrazione in sussidiarietà di una parte rilevante di tali funzioni in capo allo Stato, secondo quello che è l'insegnamento di codesta Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 303 del 2003. Ciò che la Regione lamenta, in questo contesto, è appunto la violazione delle garanzie che, sempre secondo la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, presidiano tale chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative nelle materie di competenza regionale, e in particolare la garanzia del rispetto del principio di leale collaborazione e della intesa, che di tale principio sono la più evidente manifestazione.

Tali garanzie sono il risvolto del fatto che i principi di sussidiarietà e di adeguatezza «convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V», sicché la deroga a tale riparto costituzionale si giustifica solo in presenza delle condizioni sostanziali e procedurali individuate dalla sentenza n. 303 (valutazione dell'interesse



pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato proporzionata e non irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità; accordo con la Regione interessata).

Come si ribadisce nella sentenza n. 165 del 2011, «questa Corte ha affermato, con giurisprudenza costante, che, nei casi di attrazione in sussidiarietà di funzioni relative a materie rientranti nella competenza concorrente di Stato e regioni, è necessario, per garantire il coinvolgimento delle regioni interessate, il raggiungimento di un'intesa, in modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni (*ex plurimis*, sentenze n. 383 del 2005 e n. 6 del 2004)».

Giova poi rammentare che la sentenza n. 303 del 2003, oltre ad aver scritto lo statuto generale della chiamata in sussidiarietà, ha anche fatto specifica applicazione di tale statuto al procedimento di progettazione e di esecuzione delle opere pubbliche di interesse nazionale.

Nella decisione citata, infatti, la Corte, descrivendo i diversi meccanismi di composizione dei dissensi tra Stato e regioni previsti dall'art. 3, comma 6, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, «Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale» in relazione alla progettazione preliminare di opere di interesse nazionale, a seconda che si trattasse di opere di interesse interregionale o internazionale, ovvero — come per le opere costitutive del «Passante Bologna» — di opere di preminente interesse nazionale o per le quali tale preminente interesse nazionale concorra con quello regionale, notava che anche nel primo caso, pur essendo prevalente e decisiva la volontà dello Stato, deve comunque essere osservata la leale collaborazione: «risponde ... allo statuto del principio di sussidiarietà e all'istanza unitaria che lo sorregge, che possano essere definite procedure di superamento del dissenso regionale, le quali dovranno comunque — come avviene nella specie — informarsi al principio di leale collaborazione, onde offrire alle regioni la possibilità di rappresentare il loro punto di vista e di motivare la loro valutazione negativa sul progetto» (punto 24 diritto). Conseguentemente la Corte concludeva nel senso della legittimità della previsione legislativa, «salva la possibilità per la Regione dissenziente di impugnare la determinazione finale resa con decreto del Presidente della Repubblica ove essa leda il principio di leale collaborazione, sul quale deve essere modellato l'intero procedimento».

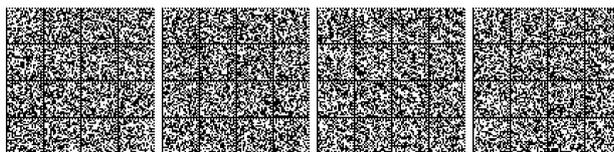
In presenza di opere in cui il prevalente interesse nazionale concorre con un interesse regionale, la Corte osservava invece che la disciplina legislativa consentiva alla Regione «di “bloccare” l'approvazione del progetto ad esse relativo, in attesa di una nuova valutazione in sede di aggiornamento del programma».

In tali ipotesi la necessità di una intesa «forte» è stata confermata dalla successiva giurisprudenza costituzionale, resa sia in sede di giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi (si vedano le sentenze numeri 274 del 2013 e 7 del 2016), sia in sede di conflitto di attribuzione, che codesta Corte costituzionale ha sempre ritenuto attivabili nei confronti dei comportamenti delle due parti in relazione alle intese richieste dalla chiamata in sussidiarietà, anche con specifico riferimento alla legge obiettivo (in tal senso si veda, ad esempio, la sentenza n. 383 del 2005, che sottolinea «l'esigenza che il conseguimento di queste intese sia non solo ricercato in termini effettivamente ispirati alla reciproca leale collaborazione, ma anche agevolato per evitare situazioni di stallo» e precisa che «nei casi limite di mancato raggiungimento dell'intesa, potrebbe essere utilizzato, in ipotesi, lo strumento del ricorso a questa Corte in sede di conflitto di attribuzione fra Stato e regioni»).

Quanto ai conflitti espressamente proposti e decisi con riferimento alla progettazione di opere incluse nell'ambito della legge obiettivo, codesta Corte ha accolto con la sentenza n. 233 del 2004 proprio un ricorso della Regione Emilia-Romagna, relativo alla deliberazione del CIPE del 1° agosto 2003, che approvava ai sensi e per gli effetti dell'art. 3 del decreto legislativo n. 190 del 2002, con le prescrizioni proposte dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il progetto preliminare della linea 1 della metropolitana ad automazione integrale di Bologna, delibera adottata senza che fosse stato manifestato il necessario consenso della Regione interessata.

La sentenza dichiara che «non spetta allo Stato, e per esso al Comitato interministeriale per la programmazione economica, approvare il progetto in assenza del consenso, della Regione Emilia-Romagna, ovvero senza il rispetto delle procedure per il superamento del dissenso regionale», sul rilievo che nel caso di specie era necessario il consenso della Regione sull'opera o, in ogni caso, l'osservanza di quanto prescritto dall'art. 3 del decreto legislativo n. 190 del 2002, la cui violazione costituisce «sicura violazione del principio di leale collaborazione, la cui osservanza è tanto più necessaria in un ambito come quello di una procedura che integra l'esercizio in sussidiarietà da parte di organi statali di rilevanti poteri in materie di competenza regionale».

In definitiva, la chiamata in sussidiarietà giustifica e richiede una competenza statale, ma tale competenza, secondo gli insegnamenti di codesta ecc.ma Corte costituzionale, non si traduce in un esproprio della materia regionale, che costituirebbe la negazione della responsabilità costituzionale della Regione per il Governo del proprio territorio, ma dà luogo ad una titolarità della funzione condivisa tra lo Stato e la Regione che si traduce in specifici ruoli, da esercitare nel quadro di un complessivo obbligo di collaborazione.



II. VIOLAZIONE DEGLI OBBLIGHI DI COLLABORAZIONE DA PARTE DELLO STATO.

Facendo applicazione dei principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale, il presente conflitto risulta, ad avviso della Regione, essere egualmente ammissibile e fondato, alla pari di quello accolto con la sentenza n. 233 del 2004, mirando ad ottenere il proseguimento di una leale collaborazione già iniziata e proseguita con l'approvazione del progetto preliminare delle opere, e l'affermazione che non spetta allo Stato di abbandonare il percorso intrapreso e deciderne uno nuovo e riduttivo senza neppure informarne la Regione.

Ad avviso della Regione, la violazione degli obblighi di collaborazione risulta evidente sotto un duplice profilo.

a) *Violazione attraverso l'unilaterale e immotivato abbandono delle intese già perfezionate.*

Come illustrato in narrativa il Governo, attraverso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ha concluso e stipulato l'intesa sancita dall'Accordo per lo sviluppo da parte di ASPI della progettazione preliminare del c.d. Passante nord di Bologna del 29 aprile 2014, sottoscritto dallo stesso Ministero, oltre che dalla Regione Emilia-Romagna, dalla Provincia di Bologna, dal Comune di Bologna e da Autostrade per l'Italia S.p.A.

Tuttavia, con il suo successivo comportamento il Ministero dimostra di non considerarsi vincolato all'intesa già raggiunta e conseguentemente, di considerare la posizione espressa dalla Regione in quell'accordo come un mero parere, non condizionante la successiva progettazione.

Per contro, dall'esame dell'accordo — a partire dagli obiettivi (art. 2) e dall'oggetto (art. 3), oltre che dalle premesse — risulta evidente che esso aveva esattamente lo scopo di individuare d'intesa e in modo vincolante la soluzione di una criticità viaria di interesse comune per lo Stato e per la Regione.

Da questo punto di vista non vi è differenza, sotto il profilo logico, rispetto al caso deciso con la sentenza n. 233 del 2004, perché in quella ipotesi si è disatteso un dissenso regionale, mentre qui si disattende il consenso regionale cristallizzato su una determinata progettazione, consenso che equivale ad esclusione delle proposte diverse da quelle concordate.

Di qui la lesione del principio di leale collaborazione, che dà, appunto, copertura alle intese, ma anche la lesione diretta delle competenze regionali in materia di grandi reti di trasporto e di governo del territorio, che possono essere esercitate dallo Stato, in via di sussidiarietà, solo mediante intesa.

La vulnerazione delle attribuzioni regionali risulta ancora più evidente maggiore in considerazione delle specifiche circostanze del caso, come sopra descritte, che vedono, in primo luogo, lo stallo indotto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti — dopo l'espressione del consenso dello stesso Governo formalizzato nell'accordo e nei successivi atti autorizzativi — giustificato, a quanto è dato di capire dall'unico elemento disponibile (per la Regione come per chiunque altro), costituito dal comunicato stampa, da nuove e diverse valutazioni di puro merito e peraltro relative anche ad interessi (come quelli urbanistici o relativi al trasporto pubblico locale) la cui valutazione la Costituzione affida alla competenza regionale, neppure giustificate da elementi oggettivi sopravvenuti.

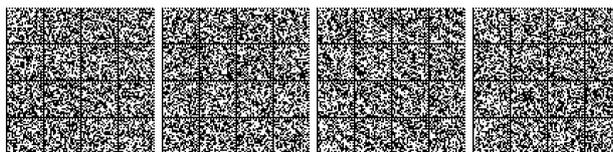
In secondo luogo, tali «nuove idee» alternative elaborate — in quasi vantata autonomia — dal Ministero intervengono in un momento finale della progettazione preliminare, a valle dei processi partecipativi e delle già acquisite valutazioni ambientali e validazioni progettuali, con violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione.

Ancora, la sostituzione della soluzione concordata con la soluzione unilaterale interviene in relazione ad opera in cui lo Stato e la Regione, ai massimi livelli, avevano concordato nell'Atto aggiuntivo del 19 aprile 2013 all'Intesa quadro, una priorità di breve periodo, sicché la pretesa del Governo di azzerare la procedura lede specificamente l'interesse regionale, già sancito dai propri atti di pianificazione territoriale, a risolvere il «nodo» del passante nord di Bologna nei tempi e nei modi richiesti dalla propria comunità.

Sotto tale ultimo profilo, l'iniziativa unilaterale del Governo — volta a contrapporre (e ad imporre) come migliore una propria soluzione progettuale — comporta menomazione della stessa autonomia politica della Regione, quale ente territoriale rappresentativo della comunità regionale, perché l'intervento del Governo si atteggia come una sorta di anomalo intervento sostitutivo per motivi di merito, giustificato pubblicamente con una migliore capacità dello Stato di curare gli interessi della comunità locale rispetto a quanto sappiano fare gli enti territoriali, a partire dalla Regione. Laddove, al contrario, il vantato «risparmio», rispetto all'opera già decisa, si traduce semplicemente nella drastica riduzione delle risorse che la comunità nazionale aveva messo a disposizione per la realizzazione dell'opera maggiore e risolutiva.

b) *In ogni caso violazione degli obblighi di leale collaborazione nel loro complesso, in particolare dei doveri di correttezza, di informazione e di coinvolgimento in vista di una nuova intesa.*

Se anche si potesse ammettere che persino in una fase avanzata non solo della progettazione tecnica, ma anche nella costruzione di quell'insieme di idee, progetti, prospettive e iniziative che stanno alla base del consenso di una comunità rispetto ad una importante opera pubblica, e persino dopo che le intese raggiunte sono state finalizzate in



accordi rivolti a vincolare il comportamento delle parti, creando affidamenti sulle soluzioni raggiunte lo Stato possa avere titolo ad un ripensamento rivolto a mettere in discussione la soluzione precedentemente ritenuta congiuntamente la migliore, risulterà però evidente che ciò non può fare, per il vincolo della leale collaborazione, senza coinvolgere in primo luogo e sin dall'inizio la Regione interessata.

Un conto infatti è percorrere in comune un percorso di valutazioni da condividere, e tutto un altro conto è strappare l'intero accordo già concluso e — con atteggiamento che non si può definire se non «padronale» — progettare da soli e addirittura presentare pubblicamente, mediante il sito ufficiale, come deciso, un progetto del tutto diverso, rispetto al quale è mancata non solo la condivisione, ma persino l'informazione della Regione e della comunità territoriale che essa rappresenta.

Dunque, rispetto all'imperativo di leale collaborazione, la condotta del Governo non può essere qualificata se non grave e soprattutto illegittimamente violativa dei principi e delle regole costituzionali del rapporto tra lo Stato e la regione: in quanto anche ammesso che le soluzioni raggiunte fossero in qualche modo rivedibili, tale revisione doveva comunque avvenire in modo rispettoso della leale collaborazione, e quindi, anzitutto, coinvolgendo la regione fin dalle fasi preliminari del nuovo procedimento.

Invece, nel presente caso, il Ministero non solo non ha spontaneamente coinvolto la Regione nello sviluppo della soluzione alternativa per il nodo autostradale / tangenziale del passante nord di Bologna, ma è persino rimasto inerte di fronte alle richieste informative e di interlocuzione ripetutamente avanzate dalla Regione, con ciò confermando la volontà della Stato — già rivendicata nel comunicato-stampa — di procedere unilateralmente alla progettazione di opera diversa da quella sulla quale è stata raggiunta l'intesa.

La Regione, ribadito che tale potere unilaterale dello Stato non sussiste, osserva che il rifiuto del Ministero di trasmettere gli elaborati progettuali e di interloquire con la Regione, anche quale rappresentate generale e garante degli enti territoriali del proprio territorio, nella discussione della soluzione alternativa è di per sé e in ogni caso lesivo dell'imperativo costituzionale di lealtà radicato nell'art. 120, secondo comma, Cost.

La giurisprudenza costituzionale, del resto, ha sempre chiarito che il principio di leale collaborazione «si traduce nell'onere per le parti di sostenere un dialogo, e quindi di tenere un comportamento collaborativo, che consenta di pervenire in termini ragionevoli alla definizione del procedimento» (sentenza n. 239 del 2013) ed ha enucleato, quale corollario del principio, un interesse partecipativo che si pone fin dalle fasi preliminari del procedimento statale.

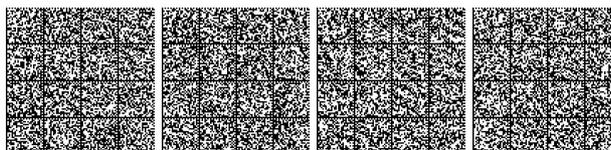
Si vedano, in tale senso, le sentenze numeri 39 e 239 del 2011, che menzionano espressamente, tra le ulteriori garanzie della bilateralità, «la partecipazione della Regione alle fasi preparatorie del provvedimento statale».

Ancora, la giurisprudenza di codesta Corte ha sempre riconosciuto come insito nel dovere di lealtà anche l'obbligo di rispondere motivatamente alle richieste della controparte e di non assumere un atteggiamento meramente inerte. L'adozione «di una condotta meramente passiva, che si traduca nell'assenza di ogni forma di collaborazione» — ha evidenziato la sentenza n. 239 del 2013 — «si risolve in una inerzia idonea a creare un vero e proprio blocco procedimentale con indubbio pregiudizio per il principio di leale collaborazione e per il buon andamento dell'azione amministrativa».

Riassuntivamente, la sentenza n. 239 del 2013, compendiando gli approdi cui è pervenuta la giurisprudenza costituzionale in materia di intese imposte dalla leale collaborazione, ribadisce che tale giurisprudenza «si basa su un chiaro principio», individuato «nell'onere per le parti di sostenere un dialogo, e quindi di tenere un comportamento collaborativo, che consenta di pervenire in termini ragionevoli alla definizione del procedimento». Tale principio, secondo la sentenza, è desumibile «dal richiamo alle intese come “atti a struttura necessariamente bilaterale”; dalla previsione di idonee procedure di reiterazione delle trattative, volte a superare le divergenze, con l'impiego di specifici strumenti di mediazione (*ex plurimis*: sentenze n. 121 del 2010; n. 24 del 2007; n. 339 del 2005); dalla partecipazione della Regione alle fasi preparatorie del provvedimento statale».

c) Conclusioni.

Alla luce di tali considerazioni risultano illegittime sia l'abbandono dell'accordo già stipulato, sia l'omissione della riconvocazione della conferenza di servizi una volta cessata la ragione che ne aveva determinato il rinvio, sia la sostituzione unilaterale della soluzione progettuale oggetto della intesa con la soluzione alternativa elaborata segretamente dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sia le condotte successive consistenti nell'ignorare la legittima richiesta della Regione di essere coinvolte nelle decisioni e prima ancora informata di ogni possibile sviluppo progettuale relativo all'opera, in quanto tutte lesive del principio di leale collaborazione, perché esse rappresentano una dichiarata e programmatica preclusione di principio al confronto che, in quanto tale, nega in radice la bilateralità della procedura di intesa ed in definitiva nega la stessa necessità dell'intesa.



P.Q.M.

La Regione Emilia-Romagna, come sopra rappresentata e difesa, chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, voglia dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso al Ministero delle infrastrutture, nelle circostanze descritte nel presente ricorso e in violazione del principio costituzionale di leale collaborazione e, anche in connessione con esso, delle competenze costituzionali della Regione Emilia-Romagna, con particolare riguardo alla competenza in materia di governo del territorio e grandi reti di trasporto, di:

omettere di riconvocare, per consentire l'esame congiunto delle richieste ottimizzazioni progettuali, la conferenza di servizi già in corso ma rinviata con la nota n. 13005 del 17 agosto 2018, con la partecipazione tra l'altro della Regione Emilia-Romagna, della Città metropolitana di Bologna e del Comune di Bologna, in relazione alla progettazione degli interventi di potenziamento del sistema autostradale e tangenziale di Bologna - «passante nord di Bologna», di cui all'accordo del 15 aprile 2016, sottoscritto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dalla Regione Emilia-Romagna, dalla Provincia di Bologna, dal Comune di Bologna e dalla Società Autostrade per l'Italia S.p.A.;

procedere, in luogo della convocazione della conferenza di servizi e senza alcun coinvolgimento della Regione e degli enti locali territoriali coinvolti, alla unilaterale progettazione preliminare degli interventi di potenziamento del sistema autostradale e tangenziale di Bologna - «passante nord di Bologna», in difformità di quanto previsto nell'accordo del 15 aprile 2016, sottoscritto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dalla Regione Emilia-Romagna, dalla Provincia di Bologna, dal Comune di Bologna e dalla Società Autostrade per l'Italia S.p.A.;

omettere di portare alla stessa conoscenza della Regione gli elaborati, già condivisi con la società Autostrade per l'Italia S.p.A., della nuova formulazione progettuale prospettata nel comunicato stampa del 10 dicembre 2019,

e conseguentemente voglia statuire l'obbligo costituzionale di porre fine a tali comportamenti ed intraprendere i percorsi procedurali costituzionalmente dovuti, coinvolgendo in essi la Regione Emilia-Romagna in vista dell'attuazione dell'intesa già raggiunta o in subordine del conseguimento di una nuova intesa.

Si allega:

delibera della giunta regionale 4 febbraio 2019, n. 181.

Padova - Roma, 8 febbraio 2019

Avv. prof. FALCON - Avv. MANZI

19C00065

N. 44

Ordinanza del 5 novembre 2018 del Giudice di pace di Barrafranca nel procedimento civile promosso da Simonte Mariangela contro Comune di Barrafranca e Areariscossioni srl

Procedimento civile - Opposizione all'ingiunzione per il pagamento delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici - Competenza territoriale del giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto.

- Decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), art. 32, comma 2.

UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE

DI BARRAFRANCA

Il Giudice di pace, letti gli atti e sciogliendo la riserva che precede;



Rilevato che con il ricorso introduttivo Simonte Mariangela impugnava l'ingiunzione di pagamento emessa dalla Società Areariscossioni Srl, nella qualità di concessionaria incaricata dal Comune di Barrafranca della riscossione coattiva per il mancato pagamento del canone idrico relativo all'anno 2010/11, per i motivi meglio specificati in ricorso;

che, ritualmente costituitasi, Areariscossioni eccepiva, preliminarmente, l'incompetenza per territorio inderogabile ex art. 32, comma 2, decreto legislativo n. 150/11 di questo giudice in favore del Giudice di pace di Mondovì, giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto;

che a seguito della sollevata eccezione di incompetenza per territorio, il ricorrente sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, decreto legislativo n. 150/11 per violazione degli articoli 3, 24 e 97 della Costituzione;

che a seguito della proposta questione, il giudice riservava ordinanza.

L'art. 32, decreto legislativo n. 150/11, richiamato dall'art. 3 del regio decreto n. 639/1910, al fine della individuazione del giudice competente, dispone che «è competente il giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto».

Può accadere tuttavia che l'ente impositore non provveda direttamente alla riscossione delle sue entrate patrimoniali, ma la appalti a terzi.

Ove si verifichi questa scissione tra il potere di imporre e quello di riscuotere, la suprema Corte ha già stabilito che eventuali controversie sulla sussistenza e sulla legittimità della pretesa erariale vanno introdotte dinanzi al giudice del luogo ove ha sede il concessionario per la riscossione, e non l'ente impositore (così già Sez. 5, sentenza n. 15864 del 13 agosto 2004, in materia di opposizione ad avviso di accertamento emesso per il pagamento della TOSAP).

Ciò posto, resta da stabilire cosa debba intendersi per «luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento»: se, cioè, esso coincida con la sede legale del concessionario, ovvero col luogo dove ha sede l'articolazione territoriale di questo, che ha materialmente predisposto e notificato l'ingiunzione.

Con varie pronunce, la Suprema Corte ha affermato che: «... Non v'è dubbio alcuno che la soluzione corretta sia la seconda. Depone in tal senso in primo luogo la semantica: «ufficio» deriva dal latino *officium*, che è forma contratta di *opificium*, che indica l'opera dell'opifex, ovvero «colui che realizza l'opera», l'«ufficio», dunque, è l'organo che ha compiuto una azione, non la sede della persona giuridica...» (Cass. civile, sez. VI, 3 ottobre 2017, n. 23110; n. 17611/2013).

Pertanto, qualora l'ente impositore non provveda direttamente a riscossione, ma la appalti a terzi in concessione, le controversie sulla sussistenza e legittimità della pretesa erariale vanno introdotte dinanzi al giudice del luogo in cui ha sede l'articolazione territoriale del concessionario che ha materialmente predisposto e notificato l'ingiunzione, e non al giudice nella cui circoscrizione il concessionario ha la sede legale.

La difesa del ricorrente, inoltre, ha richiamato a fondamento della propria eccezione i principi affermati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 44/2016.

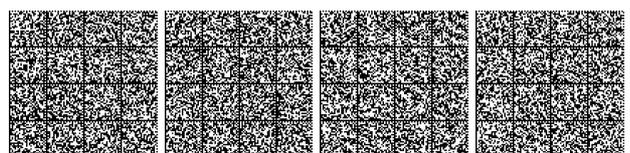
Questo giudice ritiene che, come nella fattispecie oggetto della sentenza della Corte costituzionale n. 44/2016, nella disciplina in esame il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, abbia individuato un criterio attributivo della competenza che concretezza «quella condizione di «sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 della Costituzione» suscettibile «di integrare la violazione del citato parametro costituzionale».

Infatti, mentre l'ente locale non incontra alcuna limitazione di carattere geografico-spaziale nell'individuazione del terzo cui affidare il servizio di accertamento e riscossione dei propri tributi e delle proprie entrate patrimoniali, il cittadino che voglia esercitare il proprio diritto di azione, garantito dal parametro evocato, è potenzialmente impedito all'esercizio del diritto di azione o comunque la tutela giurisdizionale è resa oltremodo difficoltosa.

Del resto, lo stesso legislatore, all'art. 52, comma 5, lettera c), del decreto legislativo n. 446 del 1997, ha precisato che l'individuazione, da parte dell'ente locale, del concessionario del servizio di accertamento e riscossione dei tributi e delle altre entrate (determinante ai fini del radicamento della competenza) «non deve comportare oneri aggiuntivi per il contribuente».

Il fatto che il cittadino debba farsi carico di uno spostamento geografico anche significativo per esercitare il proprio diritto di difesa integra un considerevole aggravio anche economico a suo carico. Inoltre, la possibilità concessa all'ente impositore di scegliere senza alcun limite geografico il concessionario, con la possibilità di preconstituersi la scelta del giudice, si presta a manovre speculative finalizzate ad evitare la proposizione di ricorsi avverso gli atti di ingiunzione.

Ne consegue che non appare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal ricorrente con riferimento agli articoli 3, 24 e 97 della Costituzione.



P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, secondo comma, del decreto legislativo n. 150/11, nella parte in cui prevede che per le controversie proposte ai sensi dell'art. 3 del regio decreto n. 639/1910 e successive modifiche è competente il giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto anche nel caso in cui l'ingiunzione sia stata emessa dal soggetto cui è affidato il servizio della riscossione dell'entrata patrimoniale dell'ente pubblico concedente e tale sede ricada in un circondario diverso da quello in cui ricade la sede dell'ente locale impositore.

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Barrafranca, 31 ottobre 2018

Il Giudice di pace: MARRELLA

19C00083

N. 45

Ordinanza del 5 novembre 2018 del Giudice di pace di Barrafranca nel procedimento civile promosso da Mingoia Giuseppe contro Comune di Barrafranca e Areariscossioni srl

Procedimento civile - Opposizione all'ingiunzione per il pagamento delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici - Competenza territoriale del giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto.

- Decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), art. 32, comma 2.

UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE

DI BARRAFRANCA

Il Giudice di pace, letti gli atti e sciogliendo la riserva che precede;

Rilevato che con il ricorso introduttivo Mingoia Giuseppe impugnava l'ingiunzione di pagamento emessa dalla società Areariscossioni Srl, nella qualità di concessionaria incaricata dal Comune di Barrafranca della riscossione coattiva per il mancato pagamento del canone idrico relativo all'anno 2010/11, per i motivi meglio specificati in ricorso;

che, ritualmente costituitasi, Areariscossioni eccepiva, preliminarmente, l'incompetenza per territorio inderogabile ex art. 32, comma 2, decreto legislativo n. 150/11 di questo giudice in favore del Giudice di pace di Mondovì, giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto;

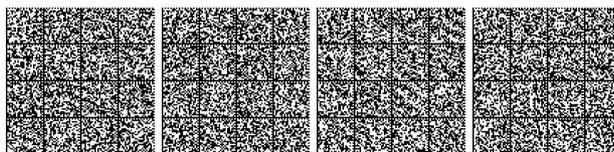
che a seguito della sollevata eccezione di incompetenza per territorio, il ricorrente sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, decreto legislativo n. 150/11 per violazione degli articoli 3, 24 e 97 Costituzione;

che a seguito della proposta questione, il giudice riservava ordinanza.

L'art. 32, decreto legislativo n. 150/11, richiamato dall'art. 3 del regio decreto n. 639/1910, al fine della individuazione del giudice competente, dispone che «è competente il giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto».

Può accadere tuttavia che l'ente impositore non provveda direttamente alla riscossione delle sue entrate patrimoniali, ma la appalti a terzi.

Ove si verifichi questa scissione tra il potere di imporre e quello di riscuotere, la suprema Corte ha già stabilito che eventuali controversie sulla sussistenza e sulla legittimità della pretesa erariale vanno introdotte dinanzi al giudice del



luogo ove ha sede il concessionario per la riscossione, e non l'ente impositore (così già Sez. 5, sentenza n. 15864 del 13 agosto 2004, in materia di opposizione ad avviso di accertamento emesso per il pagamento della TOSAP).

Ciò posto, resta da stabilire cosa debba intendersi per «luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento»: se, cioè, esso coincida con la sede legale del concessionario, ovvero col luogo dove ha sede l'articolazione territoriale di questo, che ha materialmente predisposto e notificato l'ingiunzione.

Con varie pronunce, la Suprema Corte ha affermato che: «... Non v'è dubbio alcuno che la soluzione corretta sia la seconda. Depone in tal senso in primo luogo la semantica: «ufficio» deriva dal latino *officium*, che è forma contratta di *opificium*, che indica l'opera dell'opifex, ovvero «colui che realizza l'opera», l'«ufficio», dunque, è l'organo che ha compiuto una azione, non la sede della persona giuridica...» (Cass. civile, sez. VI, 3 ottobre 2017, n. 23110; n. 17611/2013).

Pertanto, qualora l'ente impositore non provveda direttamente a riscossione, ma la appalti a terzi in concessione, le controversie sulla sussistenza e sulla legittimità della pretesa erariale vanno introdotte dinanzi al giudice del luogo in cui ha sede l'articolazione territoriale del concessionario che ha materialmente predisposto e notificato l'ingiunzione, e non al giudice nella cui circoscrizione il concessionario ha la sede legale.

La difesa del ricorrente, inoltre, ha richiamato a fondamento della propria eccezione i principi affermati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 44/2016.

Questo giudice ritiene che, come nella fattispecie oggetto della sentenza della Corte costituzionale n. 44/2016, nella disciplina in esame il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, abbia individuato un criterio attributivo della competenza che concretezza «quella condizione di «sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 della Costituzione» suscettibile «di integrare la violazione del citato parametro costituzionale».

Infatti, mentre l'ente locale non incontra alcuna limitazione di carattere geografico-spaziale nell'individuazione del terzo cui affidare il servizio di accertamento e riscossione dei propri tributi e delle proprie entrate patrimoniali, il cittadino che voglia esercitare il proprio diritto di azione, garantito dal parametro evocato, è potenzialmente impedito all'esercizio del diritto di azione o comunque la tutela giurisdizionale è resa oltremodo difficoltosa.

Del resto, lo stesso legislatore, all'art. 52, comma 5, lettera c), del decreto legislativo n. 446 del 1997, ha precisato che l'individuazione, da parte dell'ente locale, del concessionario del servizio di accertamento e riscossione dei tributi e delle altre entrate (determinante ai fini del radicamento della competenza) «non deve comportare oneri aggiuntivi per il contribuente».

Il fatto che il cittadino debba farsi carico di uno spostamento geografico anche significativo per esercitare il proprio diritto di difesa integra un considerevole aggravio anche economico a suo carico. Inoltre, la possibilità concessa all'ente impositore di scegliere senza alcun limite geografico il concessionario, con la possibilità di precostituirsi la scelta del giudice, si presta a manovre speculative finalizzate ad evitare la proposizione di ricorsi avverso gli atti di ingiunzione.

Ne consegue che non appare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal ricorrente con riferimento agli articoli 3, 24 e 97 della Costituzione.

P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, seconda comma, del decreto legislativo n. 150/11, nella parte in cui prevede che per le controversie proposte ai sensi dell'art. 3 del regio decreto n. 639/1910 e successive modifiche è competente il giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto anche nel caso in cui l'ingiunzione sia stata emessa dal soggetto cui è affidato il servizio della riscossione dell'entrata patrimoniale dell'ente pubblico concedente e tale sede ricada in un circondario diverso da quello in cui ricade la sede dell'ente locale impositore.

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Barrafranca, 31 ottobre 2018

Il Giudice di pace: MARRELLA



N. 46

Ordinanza del 5 novembre 2018 del Giudice di pace di Barrafranca nel procedimento civile promosso da Lo Monaco Giuseppe contro Comune di Barrafranca e Areariscossioni S.r.l.

Procedimento civile - Opposizione all'ingiunzione per il pagamento delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici - Competenza territoriale del giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto.

- Decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), art. 32, comma 2.

UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE

DI BARRAFRANCA

Il Giudice di pace, letti gli atti e sciogliendo la riserva che precede;

Rilevato che con il ricorso introduttivo Lo Monaco Giuseppe impugnava l'ingiunzione di pagamento emessa dalla Società Areariscossioni S.r.l., nella qualità di concessionaria incaricata dal Comune di Barrafranca della riscossione coattiva per il mancato pagamento del canone idrico relativo all'anno 2011, per i motivi meglio specificati in ricorso;

che, ritualmente costituitasi, Areariscossioni eccepiva, preliminarmente, l'incompetenza per territorio inderogabile ex art. 32, comma 2, decreto legislativo n. 150/11 di questo giudice in favore del Giudice di pace di Mondovì, giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto;

che a seguito della sollevata eccezione di incompetenza per territorio, il ricorrente sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, decreto legislativo n. 150/11 per violazione degli articoli 3, 24 e 97 Costituzione;

che a seguito della proposta questione, il giudice riservava ordinanza.

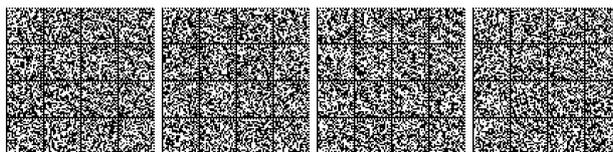
L'art. 32, decreto legislativo n. 150/11, richiamato dall'art. 3 del regio decreto n. 639/1910, al fine della individuazione del giudice competente, dispone che «è competente il giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto.

Può accadere tuttavia che l'ente impositore non provveda direttamente alla riscossione delle sue entrate patrimoniali, ma la appalti a terzi.

Ove si verifichi questa scissione tra il potere di imporre e quello di riscuotere, la suprema Corte ha già stabilito che eventuali controversie sulla sussistenza e sulla legittimità della pretesa erariale vanno introdotte dinanzi al giudice del luogo ove ha sede il concessionario per la riscossione, e non l'ente impositore (così già Sez. 5, Sentenza n. 15864 del 13 agosto 2004, in materia di opposizione ad avviso di accertamento emesso per il pagamento della TOSAP).

Ciò posto, resta da stabilire cosa debba intendersi per «luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento»: se, cioè, esso coincida con la sede legale del concessionario, ovvero col luogo dove ha sede l'articolazione territoriale di questo, che ha materialmente predisposto e notificato l'ingiunzione.

Con varie pronunce, la suprema Corte ha affermato che: «... Non v'è dubbio alcuno che la soluzione corretta sia la seconda. Depone in tal senso in primo luogo la semantica: «ufficio» deriva dal latino *officium*, che è forma contratta di *opificium*, che indica l'opera dell'*opifex*, ovvero «colui che realizza l'opera», l'«ufficio», dunque, è l'organo che ha compiuto una azione, non la sede della persona giuridica...» (Cass. civile, sez. VI, 3 ottobre 2017, n. 23110; n. 17611/2013).



Pertanto, qualora l'ente impositore non provveda direttamente a riscossione, ma la appalti a terzi in concessione, le controversie sulla sussistenza e sulla legittimità della pretesa erariale vanno introdotte dinanzi al giudice del luogo in cui ha sede l'articolazione territoriale del concessionario che ha materialmente predisposto e notificato l'ingiunzione, e non al giudice nella cui circoscrizione il concessionario ha la sede legale.

La difesa del ricorrente, inoltre, ha richiamato a fondamento della propria eccezione i principi affermati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 44/2016.

Questo giudice ritiene che, come nella fattispecie oggetto della sentenza della Corte costituzionale n. 44/2016, nella disciplina in esame il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, abbia individuato un criterio attributivo della competenza che concretezza «quella condizione di «sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 della Costituzione» suscettibile «di integrare la violazione del citato parametro costituzionale».

Infatti, mentre l'ente locale non incontra alcuna limitazione di carattere geografico-spaziale nell'individuazione del terzo cui affidare il servizio di accertamento e riscossione dei propri tributi e delle proprie entrate patrimoniali, il cittadino che voglia esercitare il proprio diritto di azione, garantito dal parametro evocato, è potenzialmente impedito all'esercizio del diritto di azione o comunque la tutela giurisdizionale è resa oltremodo difficoltosa.

Del resto, lo stesso legislatore, all'art. 52, comma 5, lettera c), del decreto legislativo n. 446 del 1997, ha precisato che l'individuazione, da parte dell'ente locale, del concessionario del servizio di accertamento e riscossione dei tributi e delle altre entrate (determinante ai fini del radicamento della competenza) «non deve comportare oneri aggiuntivi per il contribuente».

Il fatto che il cittadino debba farsi carico di uno spostamento geografico anche significativo per esercitare il proprio diritto di difesa integra un considerevole aggravio anche economico a suo carico. Inoltre, la possibilità concessa all'ente impositore di scegliere senza alcun limite geografico il concessionario, con la possibilità di preconstituirsì la scelta del giudice, si presta a manovre speculative finalizzate ad evitare la proposizione di ricorsi avverso gli atti di ingiunzione.

Ne consegue che non appare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal ricorrente con riferimento agli articoli 3, 24 e 97 Cost.

P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, del decreto legislativo n. 150/11, nella parte in cui prevede che per le controversie proposte ai sensi dell'art. 3 del regio decreto n. 639/1910 e successive modifiche è competente il giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto anche nel caso in cui l'ingiunzione sia stata emessa dal soggetto cui è affidato il servizio della riscossione dell'entrata patrimoniale dell'ente pubblico concedente e tale sede ricada in un circondario diverso da quello in cui ricade la sede dell'ente locale impositore.

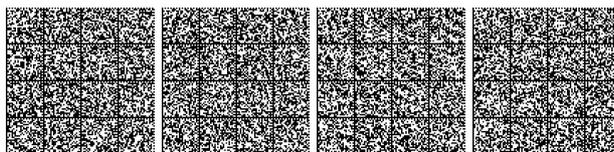
Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Barrafranca, 31 ottobre 2018

Il Giudice di pace: MARRELLA



N. 47

Ordinanza del 5 novembre 2018 del Giudice di pace di Barrafranca nel procedimento civile promosso da Medicina Roberto contro Comune di Barrafranca e Areariscossioni S.r.l.

Procedimento civile - Opposizione all'ingiunzione per il pagamento delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici - Competenza territoriale del giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto.

- Decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), art. 32, comma 2.

UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE
DI BARRAFRANCA

Il Giudice di pace, letti gli atti e sciogliendo la riserva che precede;

Rilevato che con il ricorso introduttivo Medicina Roberto impugnava l'ingiunzione di pagamento emessa dalla Società Areariscossioni S.r.l., nella qualità di concessionaria incaricata dal Comune di Barrafranca della riscossione coattiva per il mancato pagamento del canone idrico relativo all'anno 2011, per i motivi meglio specificati in ricorso;

che, ritualmente costituitasi, Areariscossioni eccepiva, preliminarmente, l'incompetenza per territorio inderogabile ex art. 32, comma 2, decreto legislativo n. 150/11 di questo giudice in favore del Giudice di pace di Mondovì, giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto;

che a seguito della sollevata eccezione di incompetenza per territorio, il ricorrente sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, decreto legislativo n. 150/11 per violazione degli artt. 3, 24 e 97 Costituzione; che a seguito della proposta questione, il giudice riservava ordinanza.

L'art. 32, decreto legislativo n. 150/11, richiamato dall'art. 3 del regio decreto n. 639/1910, al fine della individuazione del giudice competente, dispone che «è competente il giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto».

Può accadere tuttavia che l'ente impositore non provveda direttamente alla riscossione delle sue entrate patrimoniali, ma la appalti a terzi.

Ove si verifichi questa scissione tra il potere di imporre e quello di riscuotere, la suprema Corte ha già stabilito che eventuali controversie sulla sussistenza e sulla legittimità della pretesa erariale vanno introdotte dinanzi al giudice del luogo ove ha sede il concessionario per la riscossione, e non l'ente impositore (così già Sez. 5, Sentenza n. 15864 del 13 agosto 2004, in materia di opposizione ad avviso di accertamento emesso per il pagamento della TOSAP).

Ciò posto, resta da stabilire cosa debba intendersi per «luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento»: se, cioè, esso coincida con la sede legale del concessionario, ovvero col luogo dove ha sede l'articolazione territoriale di questo, che ha materialmente predisposto e notificato l'ingiunzione.

Con varie pronunce, la Suprema Corte ha affermato che: «...Non v'è dubbio alcuno che la soluzione corretta sia la seconda. Depone in tal senso in primo luogo la semantica: «ufficio» deriva dal latino *officium*, che è forma contratta di *opificium*, che indica l'opera dell'*opifex*, ovvero «colui che realizza l'opera», l'ufficio», dunque, è l'organo che ha compiuto una azione, non la sede della persona giuridica...» (Cass. civile, sez. VI, 03/10/2017, n. 23110; n.17611/2013).

Pertanto, qualora l'ente impositore non provveda direttamente a riscossione, ma la appalti a terzi in concessione, le controversie sulla sussistenza e sulla legittimità della pretesa erariale vanno introdotte dinanzi al giudice del luogo in cui ha sede l'articolazione territoriale del concessionario che ha materialmente predisposto e notificato l'ingiunzione, e non al giudice nella cui circoscrizione il concessionario ha la sede legale.

La difesa del ricorrente, inoltre, ha richiamato a fondamento della propria eccezione i principi affermati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 44/2016.

Questo giudice ritiene che, come nella fattispecie oggetto della sentenza della Corte costituzionale n. 44/2016, nella disciplina in esame il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, abbia individuato un criterio attributivo



della competenza che concretezza «quella condizione di «sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 della Costituzione» suscettibile «di integrare la violazione del citato parametro costituzionale».

Infatti, mentre l'ente locale non incontra alcuna limitazione di carattere geografico-spaziale nell'individuazione del terzo cui affidare il servizio di accertamento e riscossione dei propri tributi e delle proprie entrate patrimoniali, il cittadino che voglia esercitare proprio diritto di azione, garantito dal parametro evocato, è potenzialmente impedito all'esercizio del diritto di azione o comunque la tutela giurisdizionale è resa oltremodo difficoltosa.

Del resto, lo stesso legislatore, all'art. 52, comma 5, lettera c), del decreto legislativo n. 446 del 1997, ha precisato che l'individuazione, da parte dell'ente locale, del concessionario del servizio di accertamento e riscossione dei tributi e delle altre entrate (determinante ai fini del radicamento della competenza) «non deve comportare oneri aggiuntivi per il contribuente».

Il fatto che il cittadino debba farsi carico di uno spostamento geografico anche significativo per esercitare il proprio diritto di difesa integra un considerevole, aggravio anche economico a suo carico. Inoltre, la possibilità concessa all'ente impositore di scegliere senza alcun limite geografico il concessionario, con la possibilità di precostituirsì la scelta del giudice, si presta a manovre speculative finalizzate ad evitare la proposizione di ricorsi avverso gli atti di ingiunzione.

Ne consegue che non appare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal ricorrente con riferimento agli articoli 3, 24 e 97 Cost.

P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, del decreto legislativo n. 150/11, nella parte in cui prevede che le controversie proposte ai sensi dell'art. 3 del regio decreto n. 639/1910 e successive modifiche competente il giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto anche nel caso in cui l'ingiunzione sia stata emessa dal soggetto cui è affidato servizio della riscossione dell'entrata patrimoniale dell'ente pubblico concedente e tale sede ricada in un circondario diverso da quello in cui ricade la sede dell'ente locale impositore.

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Barrafranca, 31 ottobre 2018

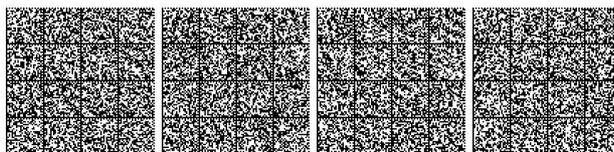
Il Giudice di pace: MARRELLA

19C00086

LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2019-GUR-014) Roma, 2019 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

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

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

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



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)

validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

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
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 129,11)**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)**

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)**

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

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

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

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.

€ 5,00



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 9 0 4 0 3 *

