

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 160° - Numero 16

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

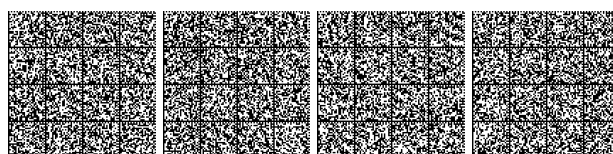
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 17 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

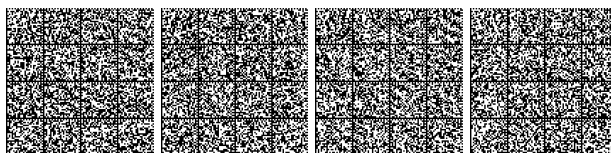




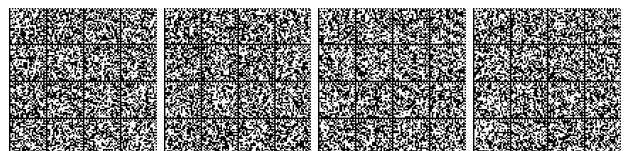
# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **74.** Sentenza 20 febbraio - 9 aprile 2019  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Trasporto – Utilizzo delle risorse del Fondo finalizzato all’incremento del parco mezzi destinato al trasporto pubblico locale e regionale per il finanziamento di progetti sperimentali e innovativi di mobilità sensibile.**  
 – Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, comma 71..... Pag. 1
- N. **75.** Sentenza 19 marzo - 9 aprile 2019  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Procedimento civile – Perfezionamento delle notificazioni con modalità telematiche.**  
 – Decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del paese), art. 16-*septies*, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2012, n. 221, inserito dall’art. 45-*bis*, comma 2, lettera *b*), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114. .... Pag. 6
- N. **76.** Sentenza 20 febbraio - 9 aprile 2019  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Reati ambientali – Estinzione dei reati contravvenzionali – Riduzione della somma da versare alla metà del massimo dell’ammenda stabilita per la contravvenzione commessa a seguito di adempimento tardivo della prescrizione o di eliminazione delle conseguenze dannose della contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate dall’organo di vigilanza – Possibilità di accedere all’oblazione.**  
 – Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), art. 318-*septies*, comma 3..... Pag. 10
- N. **77.** Sentenza 19 febbraio - 9 aprile 2019  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Bilancio e contabilità pubblica – Disciplina del pareggio di bilancio – Sistema sanzionatorio e sistema premiale applicabile alla Provincia autonoma di Trento e ai Comuni del relativo territorio.**  
 – Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, comma 828..... Pag. 14
- N. **78.** Sentenza 6 marzo - 9 aprile 2019  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Università – Condizioni ostative alla partecipazione alle procedure selettive di chiamata dei professori universitari di prima e di seconda fascia.**  
 – Legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l’efficienza del sistema universitario), art. 18, comma 1, lettera *b*), ultimo periodo. .... Pag. 23



- N. **79.** Sentenza 20 marzo - 9 aprile 2019  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Enti pubblici – Tempi, modalità e inquadramento del personale a seguito della riorganizzazione della Croce rossa italiana da ente di diritto pubblico in Associazione di volontariato, in regime di diritto privato.**  
 – Decreto legislativo 28 settembre 2012, n. 178, recante «Riorganizzazione dell'Associazione italiana della Croce Rossa (C.R.I.) a norma dell'art. 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183», artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8..... Pag. 29
- N. **80.** Sentenza 7 marzo - 9 aprile 2019  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Circolazione stradale – Condizioni soggettive per il diniego del rilascio e la revoca della patente di guida, in relazione a condanne per reati in materia di stupefacenti successive all'entrata in vigore della legge n. 94 del 2009, anche se per fatti commessi anteriormente.**  
 – Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 120, commi 1 e 2, come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica)..... Pag. 50
- N. **81.** Sentenza 6 marzo - 11 aprile 2019  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Impiego pubblico – Applicazione del contratto nazionale di lavoro giornalistico al personale iscritto all'albo dei giornalisti che presta servizio presso gli uffici stampa istituzionali delle amministrazioni del comparto unico del Friuli-Venezia Giulia e degli enti del Servizio sanitario regionale.**  
 – Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 febbraio 2018, n. 5 (Norme per il sostegno e la valorizzazione del sistema informativo regionale), art. 1, comma 3..... Pag. 53
- N. **82.** Sentenza 20 febbraio - 11 aprile 2019  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Processo penale – Dibattimento – Facoltà dell'imputato di richiedere l'applicazione della pena, ex art. 444 del codice di procedura penale, relativamente al reato concorrente emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale e oggetto di nuova contestazione.**  
 – Codice di procedura penale, art. 517..... Pag. 59
- N. **83.** Sentenza 20 febbraio - 11 aprile 2019  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Istruzione (orizzonte temporale pluriennale del finanziamento del fondo regionale per l'assistenza agli alunni con disabilità fisiche o sensoriali ed entità delle somme stanziare) – Impiego pubblico (risorse per la contrattazione collettiva nazionale e per i miglioramenti economici del personale dipendente da amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale e del personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale).**  
 – Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, commi 70, 679, 682 e 683. . Pag. 68
- N. **84.** Sentenza 6 marzo - 11 aprile 2019  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Turismo – Istituzione di un codice identificativo di riferimento (CIR) da assegnare a singole unità ricettive alberghiere e non alberghiere – Sanzioni pecuniarie in caso di mancata indicazione del CIR su pubblicità, promozione e commercializzazione dell'offerta delle strutture ricettive.**  
 – Legge della Regione Lombardia 25 gennaio 2018, n. 7, recante «Integrazione alla legge regionale 1° ottobre 2015 n. 27 (Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo). Istruzione del codice identificativo da assegnare a case e appartamenti per vacanze», art. 1, comma 1, lettere a), b) e c)..... Pag. 76



## N. 85. Ordinanza 20 marzo - 11 aprile 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica – Intervento finanziario in favore della società Campania Ambiente e Servizi spa a titolo di ricapitalizzazione, anche per il ripianamento delle perdite maturate dalla gestione societaria e di parziale ricostituzione del capitale al valore originario.**

- Legge della Regione Campania 30 maggio 2018, n. 23 (Variazione al bilancio di previsione finanziario per il triennio 2018/2020 della Regione Campania. Annualità 2018), art. 1.

Pag. 82

## N. 86. Sentenza 5 dicembre 2018 - 15 aprile 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Paesaggio (Variante al piano territoriale di coordinamento del Pollino – Norme tecniche attuative del piano territoriale paesistico del Metapontino e uso dell'arenile vincolato per la realizzazione di strutture di balneazione) – Edilizia e urbanistica (Sanatoria di interventi edilizi in assenza o in difformità del titolo abilitativo – Interventi di ampliamento, di rinnovamento e riuso del patrimonio edilizio esistente – Limiti e distanze stabilite dagli strumenti urbanistici per la realizzazione di ampliamenti delle pertinenze – Mutamento delle destinazioni d'uso a residenza degli immobili ricompresi all'interno delle zone omogenee "E" di cui al decreto ministeriale n. 1444 del 1968) – Energia (Criteri e modalità per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili) – Demanio (Rilascio di concessioni demaniali marittime provvisorie e stagionali ai Comuni o alle Associazioni di volontariato che svolgono opere e/o attività in favore di disabili intellettivi e motori e delle loro famiglie).**

- Legge della Regione Basilicata 24 luglio 2017, n. 19 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), artt. 3, 4, 5, 8, 12, 13, 20 e 46, comma 1; legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2018), art. 49; legge della Regione Basilicata 11 settembre 2017, n. 21 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 19 gennaio 2010, n. 1 «Norme in materia di energia e piano di indirizzo energetico ambientale regionale - D.Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 - legge regionale n. 9/2007»; 26 aprile 2012, n. 8 «Disposizioni in materia di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili» e 30 dicembre 2015, n. 54 «Recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del D.M. 10 settembre 2010»), artt. 1, comma 1, 2, comma 1, 5, 6 e 7 ed Allegato alla medesima legge, che inserisce un allegato D) alla legge regionale 30 dicembre 2015, n. 54 (Recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del D.M. 10 settembre 2010).

Pag. 84

## N. 87. Sentenza 19 marzo - 15 aprile 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica – Direttori generali delle aziende ed enti del Servizio sanitario regionale – Nomina di un commissario straordinario in caso di vacanza dell'incarico di direttore generale e di impossibilità, per comprovati motivi, a provvedere alla sostituzione.**

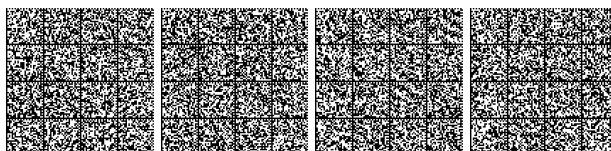
- Legge della Regione Puglia 17 aprile 2018, n. 15 (Norme in materia di nomina dei direttori generali delle aziende ed enti del Servizio sanitario regionale in attuazione del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, e interventi finanziari in favore della ricerca per la cura delle malattie rare), art. 4.

Pag. 108



**ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE**

- N. 27. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 febbraio 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Puglia - Norma interpretativa del comma 1 dell'articolo 4 della legge regionale n. 14 del 2009 - Interventi straordinari di demolizione e ricostruzione - Interventi ammessi - Previsione che la disposizione debba essere interpretata nel senso che l'intervento edilizio di ricostruzione da effettuare, a seguito della demolizione di uno o più edifici a destinazione residenziale o non residenziale, può essere realizzato anche con una diversa sistemazione plano-volumetrica, ovvero con diverse dislocazioni del volume massimo consentito all'interno dell'area di pertinenza.**
- Legge della Regione Puglia 17 dicembre 2018, n. 59 (“Modifiche e integrazioni alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell’attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale)”), art. 4 (*recte*: art. 2)..... Pag. 118
- N. 4. Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti depositato in cancelleria il 15 febbraio 2019 (della Regione Emilia-Romagna)
- Professioni - Azione disciplinare, avviata dall’Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri, e conseguente provvedimento sanzionatorio, nei confronti dell’assessore alle politiche per la salute della Regione Emilia-Romagna, medico iscritto all’albo, in relazione alla proposta, formazione e adozione della delibera di Giunta regionale 11 aprile 2016, n. 508 - Inerzia sull’atto di significazione e sollecitazione della Giunta regionale dell’Emilia-Romagna, indirizzato al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro della salute, in qualità di Amministrazione vigilante sull’azione degli Ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri.**
- Atto conclusivo dell’udienza disciplinare del 30 novembre 2018, consistente nella pronuncia di radiazione [dal relativo albo professionale], quale sanzione disciplinare, adottato dalla Commissione disciplinare medica dell’Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna, a conclusione del procedimento disciplinare a carico del dott. Sergio Venturi, assessore alle politiche per la salute della Regione Emilia-Romagna; Silenzio del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della salute serbato sull’atto di significazione e sollecitazione trasmesso, dalla Giunta regionale dell’Emilia-Romagna, in data 27 dicembre 2018..... Pag. 122
- N. 52. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 20 luglio 2018
- Impiego pubblico - Disposizioni per la funzionalità operativa delle agenzie fiscali - Previsione che autorizza le agenzie fiscali ad annullare le procedure concorsuali per la copertura di posti dirigenziali bandite, e non ancora concluse, e a indire concorsi pubblici, per un corrispondente numero di posti, per soli esami, da concludere entro il 31 dicembre 2018 - Previsione che consente ai dirigenti delle agenzie fiscali, di delegare, previa procedura selettiva con criteri oggettivi e trasparenti, a funzionari della terza area, con un’esperienza professionale di almeno cinque anni nell’area stessa, in numero non superiore a quello dei posti oggetto delle procedure concorsuali, le funzioni relative agli uffici di cui hanno assunto la direzione interinale, per una durata non eccedente l’espletamento dei concorsi e comunque entro un termine individuato - temporaneo conferimento, a detti funzionari, di nuove posizioni organizzative.**
- Decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, art. 4-bis. .... Pag. 130





- N. **53.** Ordinanza del Tribunale di Modena del 27 novembre 2018  
**Locazioni di immobili urbani - Procedimento per convalida di sfratto - Termine per il pagamento dei canoni scaduti - Sanatoria della morosità in sede giudiziale - Esclusione della risoluzione del contratto - Inadempimento residuo.**  
– Legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), art. 55. . . . . *Pag.* 140
- N. **54.** Ordinanza del Tribunale di Modena del 27 novembre 2018  
**Locazioni di immobili urbani - Procedimento per convalida di sfratto - Termine per il pagamento dei canoni scaduti - Sanatoria della morosità in sede giudiziale - Esclusione della risoluzione del contratto - Inadempimento residuo.**  
– Legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), art. 55. . . . . *Pag.* 147
- N. **55.** Ordinanza del Giudice di sorveglianza di Padova del 3 dicembre 2018  
**Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Condannati a pene detentive temporanee per il delitto di cui all'art. 630 cod. pen. (Sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione) che abbiano cagionato la morte del sequestrato - Divieto di concessione dei benefici indicati nel comma 1 dell'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975, se non abbiano effettivamente espiato almeno due terzi della pena.**  
– Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 58-*quater*, comma 4. . . . . *Pag.* 154
- N. **56.** Ordinanza del Tribunale dei minorenni di Reggio Calabria del 28 dicembre 2018  
**Esecuzione penale - Esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni - Misure penali di comunità - Applicazione dell'art. 4-bis, commi 1 e 1-bis, della legge n. 354 del 1975 ai fini della concessione delle misure penali di comunità e dei permessi premio e per l'assegnazione al lavoro esterno.**  
– Decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121 (Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 82, 83 e 85, lettera *p*), della legge 23 giugno 2017, n. 103), art. 2, comma 3. . . . . *Pag.* 160







# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 74

*Sentenza 20 febbraio - 9 aprile 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Trasporto – Utilizzo delle risorse del Fondo finalizzato all’incremento del parco mezzi destinato al trasporto pubblico locale e regionale per il finanziamento di progetti sperimentali e innovativi di mobilità sensibile.**

- Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, comma 71.

## 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,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 71, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), promosso dalla Regione Veneto, con ricorso notificato il 27 febbraio 2018, depositato in cancelleria il 6 marzo 2018, iscritto al n. 21 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 16, prima serie speciale, dell’anno 2018.

Visto l’atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell’udienza pubblica del 19 febbraio 2019 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi gli avvocati Ezio Zanon e Andrea Manzi per la Regione Veneto e l’avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 27 febbraio 2018 e depositato il 6 marzo 2018, proposto nei confronti di plurime disposizioni della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), la Regione Veneto ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 71, di tale legge, in riferimento al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 della Costituzione, nonché agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost.



La disposizione impugnata concerne l'impiego delle risorse del Fondo - istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti dall'art. 1, comma 866, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)» - per il concorso dello Stato al raggiungimento degli standard europei del parco mezzi destinato al trasporto pubblico locale e regionale; detto Fondo, in particolare, è finalizzato all'acquisto, alla riqualificazione elettrica o al noleggio dei mezzi adibiti al trasporto pubblico locale e regionale.

Nel disciplinare l'utilizzo di tali risorse - per un importo limitato a cento milioni di euro per ciascuno degli anni compresi fra il 2019 ed il 2033 - la norma impugnata ne consente la destinazione al finanziamento di «progetti sperimentali ed innovativi di mobilità sostenibile, coerenti con i Piani urbani della mobilità sostenibile (PUMS) ove previsti dalla normativa vigente, per l'introduzione di mezzi su gomma o imbarcazioni ad alimentazione alternativa e relative infrastrutture di supporto, presentati dai comuni e dalle città metropolitane».

La stessa norma dispone, inoltre, che alle medesime finalità possano essere destinate le risorse di cui all'art. 1, comma 613, ultimo periodo, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), che ha modificato la disciplina e la dotazione finanziaria del citato Fondo, prevedendo che le relative risorse siano impiegate anche per un «programma di interventi finalizzati ad aumentare la competitività delle imprese produttrici di beni e servizi nella filiera dei mezzi di trasporto pubblico su gomma e dei sistemi intelligenti per il trasporto».

1.1.- L'ultimo periodo della norma impugnata dispone che le modalità di utilizzo delle indicate risorse siano stabilite «[c]on decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro dell'economia e delle finanze»; detta disposizione è censurata in quanto, in tal modo, non sarebbe stata «prevista alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni» nel percorso decisionale relativo alla modalità di erogazione.

Più in particolare, la ricorrente ha sostenuto che in relazione ad un finanziamento destinato ad intervenire in un ambito di competenza residuale regionale, quale il trasporto pubblico locale, il mancato coinvolgimento delle Regioni si porrebbe in contrasto con il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., «violando di conseguenza l'autonomia legislativa e amministrativa regionale di cui agli artt. 117, III e IV comma, e 118» Cost.

Risulterebbe inoltre violato, ad avviso della ricorrente, l'art. 119 Cost., perché la possibilità per il legislatore statale di destinare agli enti territoriali risorse a destinazione vincolata in materie di competenza legislativa residuale regionale deve intendersi subordinata alla previsione del coinvolgimento delle Regioni.

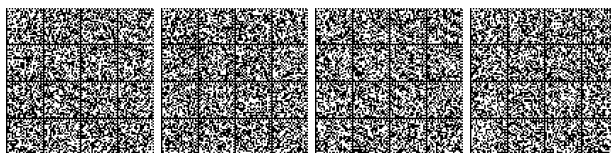
1.2.- A conforto dei propri assunti, la Regione ha richiamato la costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui l'adozione, con legge statale, di interventi volti ad istituire o ripartire fondi a destinazione vincolata mediante l'impiego di risorse aggiuntive rispetto all'ordinaria capacità finanziaria regionale (nella perdurante inattuazione dei meccanismi previsti per l'autonomia fiscale delle Regioni dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione»), importa che sia assicurato il più ampio coinvolgimento delle Regioni attraverso lo strumento della «previa intesa» con le Regioni (viene citata, fra le altre, la sentenza n. 211 del 2016).

La Regione ha infine evidenziato di aver già promosso, con ricorso iscritto al n. 19 reg. ric. 2017, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 615, della legge n. 232 del 2016, per contrasto con il principio di leale collaborazione, nella parte in cui non prevede alcuna forma di concertazione delle Regioni in ordine alla disciplina degli interventi di cui al già citato comma 613, ultimo periodo, della medesima legge, finalizzati ad aumentare la competitività delle imprese produttrici di beni e servizi nella filiera dei mezzi di trasporto pubblico su gomma e dei sistemi intelligenti per il trasporto.

2.- Con atto depositato in data 9 aprile 2018, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso.

Secondo la difesa dello Stato, la disposizione impugnata integrerebbe una misura speciale di competenza legislativa statale, considerato che il legislatore nazionale ha costantemente garantito il proprio contributo al trasporto pubblico locale al fine di assicurare «livelli di omogeneità nella fruizione del servizio sull'intero territorio nazionale»; in ogni caso, e «nonostante non ne sussista obbligo costituzionale», lo schema di decreto interministeriale disciplinante le modalità di utilizzo delle risorse stanziata dalla disposizione impugnata «sarà sottoposto» alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, al fine dell'acquisizione dell'intesa.

3.- In prossimità dell'udienza, la Regione Veneto ha depositato memoria illustrativa, chiedendo l'accoglimento delle conclusioni già rassegnate ed osservando, quanto alla prospettata sottoposizione del decreto interministeriale ad «intesa con le Regioni», che detta circostanza non sarebbe idonea a sanare il dedotto vizio di incostituzionalità della norma impugnata, trattandosi di aspetto puramente fattuale.



*Considerato in diritto*

1.- Con ricorso proposto nei confronti di plurime disposizioni della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), la Regione Veneto censura, tra le altre, l'art. 1, comma 71, di detta legge, in riferimento al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 della Costituzione, nonché agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost.

Il comma in esame concerne l'utilizzo delle risorse del Fondo istituito dall'art. 1, comma 866, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», e finalizzato all'incremento del parco mezzi destinato al trasporto pubblico locale e regionale.

Esso prevede, in particolare, che tali risorse - per un importo fino a cento milioni di euro per ciascuno degli anni compresi fra il 2019 e il 2033 - possano essere destinate al finanziamento di «progetti sperimentali e innovativi di mobilità sostenibile, coerenti con i Piani urbani della mobilità sostenibile (PUMS) ove previsti dalla normativa vigente, per l'introduzione di mezzi su gomma o imbarcazioni ad alimentazione alternativa e relative infrastrutture di supporto, presentati dai comuni e dalle città metropolitane», e dispone altresì la destinazione alle medesime finalità delle risorse di cui all'art. 1, comma 613, ultimo periodo, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), con cui il citato Fondo era stato destinato anche ad un «programma di interventi finalizzati ad aumentare la competitività delle imprese produttrici di beni e di servizi nella filiera dei mezzi di trasporto pubblico su gomma e dei sistemi intelligenti per il trasporto».

1.1.- L'ultimo periodo del comma in esame prevede che le modalità di utilizzo delle risorse siano stabilite «[c]on decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro dell'economia e delle finanze»: su tale disposto si incentra la censura della ricorrente, che ne assume l'illegittimità costituzionale, in quanto non sarebbe stata così prevista alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni nel percorso decisionale relativo alla modalità di erogazione dei finanziamenti.

Da tanto, ad avviso della ricorrente, deriverebbe una violazione sia del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., sia dell'autonomia legislativa e amministrativa regionale di cui agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., sia, infine, dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost.

2.- Resta riservata a separate pronunce la decisione delle questioni vertenti su altre disposizioni impugnate con il ricorso indicato in epigrafe.

3.- Nel suo profilo inerente alla violazione dell'art. 119 Cost., la questione oggetto di scrutinio in questa sede è inammissibile.

Questa Corte, in proposito, ha più volte affermato che spetta alle Regioni dimostrare, allorché rivendichino l'illegittimità di norme che prevedono una riduzione di trasferimenti erariali, che tale riduzione determini l'insufficienza dei mezzi finanziari per l'adempimento dei compiti di loro spettanza, e che al mancato assolvimento di tale onere consegua l'inammissibilità della questione proposta (*ex plurimis*, sentenze n. 5 del 2018 e n. 192 del 2017).

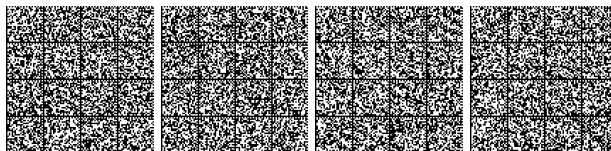
La ricorrente non ha minimamente argomentato il lamentato pregiudizio all'autonomia finanziaria regionale, limitandosi a ribadire la necessità di un proprio coinvolgimento nel percorso decisionale.

Ciò rileva sotto altro profilo, nei termini di seguito precisati.

4.- La questione, infatti, è fondata quanto al profilo inerente alla violazione del principio di leale collaborazione.

Il comma scrutinato ha ad oggetto la destinazione delle risorse del Fondo istituito dall'art. 1, comma 866, della legge n. 208 del 2015, al fine di garantire il concorso dello Stato al raggiungimento degli standard europei di dotazione di mezzi destinati al trasporto pubblico locale e regionale, in particolare per l'accessibilità di persone a mobilità ridotta; in tale Fondo erano confluite, previa intesa con le Regioni, le risorse disponibili per il medesimo capitolo di spesa.

Sulle modalità di destinazione delle risorse è poi intervenuto l'art. 1, comma 613, della legge n. 232 del 2016, che le ha incrementate fino al 2033, con l'obiettivo di procedere all'acquisto, alla riqualificazione elettrica o al noleggio di mezzi adibiti al trasporto pubblico locale e regionale, al fine di realizzare un Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile (PUMS) «destinato al rinnovo del parco degli autobus dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, alla promozione e al miglioramento della qualità dell'aria con tecnologie innovative, in attuazione degli accordi internazionali nonché degli orientamenti e della normativa dell'Unione europea».



In forza di quanto previsto dall'art. 1, comma 615, della medesima legge, il Piano strategico doveva essere approvato con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; quindi, in coerenza con il contenuto del Piano, un successivo decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, avrebbe disciplinato nel dettaglio gli interventi di rinnovo del parco automezzi.

4.1.- Come riportato nel ricorso introduttivo, la Regione Veneto a suo tempo ha impugnato il menzionato art. 1, comma 615, nella parte in cui non prevedeva alcun coinvolgimento delle Regioni nel processo decisionale relativo all'adozione del Piano strategico e alla disciplina degli interventi ad esso successivi.

Con sentenza n. 78 del 2018, il medesimo comma è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo «nella parte in cui non prevede alcuna forma di coinvolgimento decisionale delle Regioni, in relazione all'approvazione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile e all'emanazione dell'ivi previsto decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti».

4.2.- Tale decisione si fonda su argomenti che possono essere validamente riproposti anche nel caso di specie.

L'impugnato art. 1, comma 71, della legge n. 205 del 2017, infatti, ha ad oggetto il medesimo ambito di intervento di quella già scrutinata da questa Corte con la richiamata decisione, essendo volta a disciplinare le risorse del Fondo istituito per il concorso dello Stato al raggiungimento degli standard europei di efficienza e qualità dei mezzi destinati al trasporto pubblico locale e regionale.

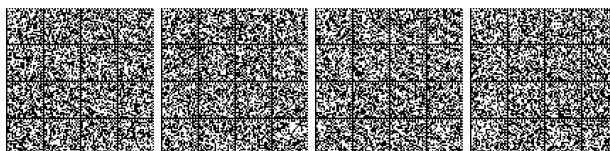
Analogo è poi il contenuto attinto dalla censura di illegittimità costituzionale, relativo alla regolamentazione delle concrete modalità di utilizzo delle risorse del Fondo, che in entrambi i casi non prevede alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni.

4.3.- In questa sede va dunque anzitutto ribadito che la materia del trasporto pubblico locale rientra nell'ambito delle competenze legislative residuali delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.; e che, tuttavia, la perdurante incompleta attuazione dell'art. 119 Cost. in ordine al sistema di finanziamento regionale, nel contesto di una crisi economica diffusa e di avvertite necessità sociali, rende ammissibili interventi statali di finanziamento del settore, volti ad assicurare un livello uniforme di godimento di diritti tutelati dalla Costituzione stessa, «in funzione di sostegno ed integrazione delle limitate risorse regionali disponibili» (sentenza n. 211 del 2016).

4.4.- Ciò posto, la mancata previsione di un coinvolgimento delle Regioni nel processo di adozione del decreto interministeriale di cui all'ultimo periodo dell'impugnato comma 71 si pone in contrasto con il principio di leale collaborazione.

Il menzionato Piano strategico, infatti, pur costituendo uno strumento di carattere programmatico, contiene allo stesso tempo «fondamentali indicazioni concretamente operative per lo sviluppo del sistema del trasporto pubblico locale, funzionali a realizzare la mobilità sostenibile, poiché include la ripartizione e l'assegnazione alle diverse finalità delle risorse finanziarie incrementalmente del Fondo», rendendo così necessario un confronto fra l'esecutivo e le Regioni nella relativa predisposizione (sentenza n. 78 del 2018). A identiche conclusioni si deve giungere per il decreto interministeriale previsto dalla norma impugnata, che del Piano strategico costituisce lo sviluppo operativo, poiché attraverso di esso vengono stabilite le modalità di riparto delle risorse individuate in sede di programmazione.

Tale ultimo rilievo, unito a quello basato sul fatto che l'intervento statale di finanziamento inerisce ad un settore di competenza legislativa regionale residuale, comporta la necessaria applicazione del principio di leale collaborazione mediante il coinvolgimento decisionale del sistema regionale nella definizione di aspetti aventi diretta incidenza sulla sua sfera di interesse.



4.5.- Quanto, poi, alla forma di tale coinvolgimento, è appena il caso di richiamare il costante orientamento di questa Corte, secondo cui, ove una norma statale disponga, in materie soggette a potestà legislativa regionale residuale, circa i criteri e le modalità di riparto o riduzione di fondi destinati ad enti territoriali mediante il rinvio a fonti secondarie di attuazione, occorre prevedere “a monte” lo strumento dell’intesa (fra le numerose altre, sentenza n. 273 del 2013). Tale evenienza ricorre anche nella specie, atteso che la disciplina delle modalità di riparto del fondo in relazione alla nuova destinazione delle relative risorse viene integralmente demandata dal legislatore statale alla prevista fonte secondaria.

Più in particolare, poiché il fondo in questione è destinato al trasporto pubblico locale, è corretta la prospettazione della ricorrente secondo cui lo strumento idoneo consiste nell’intesa in sede di Conferenza unificata (sentenza n. 222 del 2005).

Sotto tale profilo, del resto, è significativo l’argomento della difesa erariale, secondo cui il decreto interministeriale, prima della sua emanazione, sarebbe stato comunque sottoposto alla Conferenza unificata al fine dell’acquisizione dell’intesa; lo stesso argomento, tuttavia, è irrilevante nell’ottica dello scrutinio di costituzionalità, poiché non si è tradotto in alcuna previsione normativa in grado di sanare il vizio che inficia la disciplina dell’impiego delle risorse.

4.6.- L’art. 1, comma 71, della legge n. 205 del 2017 dev’essere pertanto dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui non prevede che il decreto interministeriale con il quale vengono stabilite le modalità di utilizzo delle risorse ivi previste sia adottato previa intesa nella Conferenza unificata.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata a separate pronunce la decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;*

*1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 71, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), nella parte in cui non prevede che le modalità di utilizzo su base regionale delle risorse ivi previste siano stabilite con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro dell’economia e delle finanze previa intesa con la Conferenza unificata;*

*2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 71, della legge n. 205 del 2017, promossa, in riferimento all’art. 119 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.*

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

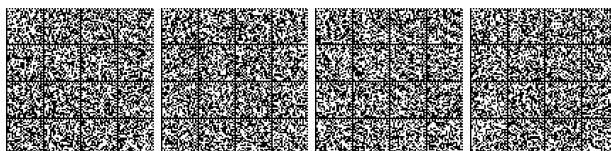
Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 aprile 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





n. 75

*Sentenza 19 marzo - 9 aprile 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Procedimento civile – Perfezionamento delle notificazioni con modalità telematiche.**

- Decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del paese), art. 16-*septies*, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2012, n. 221, inserito dall'art. 45-*bis*, comma 2, lettera *b*), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114.

## 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. 16-*septies* del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2012, n. 221, inserito dall'art. 45-*bis*, comma 2, lettera *b*), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, promosso dalla Corte di appello di Milano, nel procedimento vertente tra la Società agricola "In Carrobbio" e il Banco BPM spa, con ordinanza del 16 ottobre 2017, iscritta al n. 15 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2018.

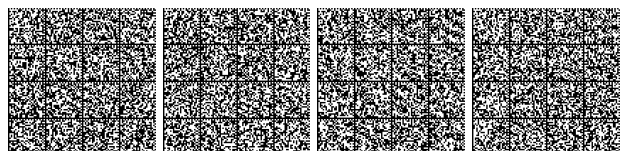
Visto l'atto di costituzione del Banco BPM spa, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 19 marzo 2019 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

udito l'avvocato Cristina Biglia per il Banco BPM spa e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Nel corso di un giudizio civile di secondo grado - nel quale la società appellata aveva preliminarmente eccepito l'inammissibilità del gravame in quanto notificato a mezzo posta elettronica certificata (PEC), l'ultimo giorno utile, con messaggio inviato alle ore 21:04 (con ricevute di accettazione e di consegna generate, rispettivamente, alle ore 21:05:29 e alle ore 21:05:32), in fascia oraria quindi (successiva alle ore 21) implicante il perfezionamento della notificazione «alle ore 7 del giorno successivo» (data in cui l'impugnazione risultava, appunto, tardiva) - l'adita Corte di appello di Milano, sezione prima civile, ritenute la rilevanza e la non manifesta infondatezza, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, ha sollevato, con l'ordinanza in epigrafe, questione di legittimità costituzionale dell'art. 16-*septies* del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2012, n. 221, inserito dall'art. 45-*bis*, comma 2, lettera *b*), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, a norma del quale «[l]a disposizione dell'articolo 147 del codice di procedura civile si applic[hi] anche alle notificazioni eseguite con modalità telematiche. Quando è eseguita dopo le ore 21, la notificazione si considera perfezionata alle ore 7 del giorno successivo».



Secondo la rimettente, la disposizione denunciata - della quale non sarebbe, a suo avviso, possibile (senza implicarne la sostanziale abrogazione) una interpretazione costituzionalmente adeguata - violerebbe, appunto, l'art. 3 Cost., sotto il profilo, sia del principio di eguaglianza, sia di quello della ragionevolezza, poiché la prevista equiparazione del "domicilio fisico" al "domicilio digitale" comporterebbe l'ingiustificato eguale trattamento di situazioni differenti - le notifiche "cartacee" e quelle "telematiche" - considerato anche che, per queste ultime, in linea di principio, non verrebbe in rilievo (come per le prime) l'esigenza di evitare «"utilizzi lesivi" del diritto costituzionalmente garantito all'inviolabilità del domicilio» o dell'«interesse al riposo e alla tranquillità».

La disposizione stessa si porrebbe, altresì, in contrasto con gli artt. 24 e 111 Cost., in quanto, nel caso di notifica effettuata a mezzo PEC, la previsione di un limite irragionevole alle notifiche, l'ultimo giorno utile per proporre appello, comporterebbe una grave limitazione del diritto di difesa del notificante giacché, «trovandosi a notificare l'ultimo giorno utile (ex art. 325 cod. proc. civ.) è costretto a farlo entro i limiti di cui all'art. 147 c.p.c., senza poter sfruttare appieno il termine giornaliero (lo stesso art. 135 [recte: 155] c.p.c. fa riferimento a "giorni") che dovrebbe essergli riconosciuto per intero».

2.- In questo giudizio si è costituita, ed ha poi anche depositato memoria integrativa, la società che resiste all'appello nel giudizio *a quo*.

Detta società ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità della questione, sia per «genericità ed indeterminazione del petitum» (non essendone specificato il verso caducatorio o manipolativo), sia per erroneità del presupposto interpretativo (avrebbe errato la Corte rimettente «nel ritenere rilevante il principio di scissione soggettiva degli effetti della notifica via p.e.c., venendo invece in rilievo, per l'applicazione dell'art. 16-septies, il diverso principio del perfezionamento del procedimento notificatorio»).

In subordine, ha contestato, nel merito, la fondatezza della questione, sostenendo, tra l'altro, che l'interesse tutelato dalla norma sia quello del destinatario e non quello del mittente, per cui, ove si ritenesse perfezionata una notifica «eseguita» dopo le ore 21, l'interesse di quest'ultimo non sarebbe «meritevole di tutela», giacché è il mittente «in prima persona responsabile della violazione dell'orario franco», avendo «creato il presupposto tale per cui la notifica slitti necessariamente al giorno seguente».

3.- È pure intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'inammissibilità o, comunque, per la non fondatezza della sollevata questione.

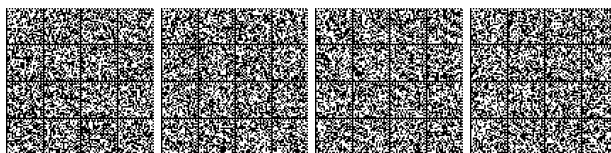
Secondo l'Avvocatura, la norma denunciata potrebbe essere, infatti diversamente interpretata, senza che se ne ponga un problema di «sostanziale abrogazione», non essendovi neppure ostacolo nella sua formulazione letterale. Essa, infatti, non indicherebbe il soggetto rispetto al quale la notificazione «si considera perfezionata alle ore 7 del giorno successivo», così consentendo una lettura coerente con il principio della scissione del momento perfezionativo, che anche per le notifiche telematiche è stato previsto dall'art. 3-bis, comma 3, della legge 21 gennaio 1994, n. 53 (Facoltà di notificazioni di atti civili, amministrativi e stragiudiziali per gli avvocati e procuratori legali), essendo quindi possibile ritenere che «gli effetti del differimento al giorno dopo operino per il destinatario, ma non per il notificante». E da ciò, dunque, l'inammissibilità della questione «per non essere stata tentata una interpretazione della normativa costituzionalmente orientata», ovvero la sua non fondatezza alla luce di una tale esegesi costituzionalmente adeguata.

### *Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza di cui si è detto nel Ritenuto in fatto, la Corte di appello di Milano, sezione prima civile - al fine del decidere sulla eccezione di tardività di un gravame innanzi a sé proposto con atto notificato per via telematica dopo le ore 21 ed entro le ore 24 dell'ultimo giorno utile (con ricevute di accettazione e di consegna generate, rispettivamente, alle ore 21:05:29 e alle ore 21:05:32) - ha ritenuto, di conseguenza, rilevante ed ha perciò sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 16-septies del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2012, n. 221, inserito dall'art. 45-bis, comma 2, lettera b), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, il quale prevede che «[l]a disposizione dell'articolo 147 del codice di procedura civile [secondo cui «Le notificazioni non possono farsi prima delle ore 7 e dopo le ore 21»] si applica anche alle notificazioni eseguite con modalità telematiche. Quando è eseguita dopo le ore 21, la notificazione si considera perfezionata alle ore 7 del giorno successivo».

Secondo la rimettente, la disposizione denunciata irragionevolmente considererebbe «uguali e, quindi, meritevoli di essere disciplinate allo stesso modo» due situazioni diverse, quali il domicilio "fisico" e il domicilio "digitale".

E ciò nonostante che, «per le sue intrinseche caratteristiche, l'indirizzo email cui l'avvocato della parte appellata riceve la posta elettronica certificata non sia suscettibile degli stessi "utilizzi lesivi" del diritto costituzionalmente garantito all'inviolabilità del domicilio o all'interesse al riposo e alla tranquillità, [di] cui è invece suscettibile il domicilio "fisico" della parte».





Per di più senza considerare che «quand'anche si ammettesse che colui che riceve una posta elettronica venga leso nel suo diritto al riposo, la semplice estensione del limite d'orario previsto dall'art. 147 c.p.c. alle notifiche a mezzo PEC non bloccherebbe l'inevitabile ricezione dell'email da parte del destinatario con il disturbo che ne consegue», poiché «[l]a PEC, una volta giunta al server dell'appellato, non può essere rifiutata e, quindi, la ricezione dell'email può effettivamente avvenire in ogni momento, ad ogni ora del giorno e della notte, con il sostanziale raggiungimento del domicilio digitale del destinatario anche oltre il formale limite codicistico», non sussistendo un esplicito divieto normativo di notifica a mezzo PEC dopo le ore 21 e prima delle ore 7.

Dal che, appunto, la violazione del principio di uguaglianza e del principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost.

Del pari violati, dalla disposizione in esame, sarebbero gli artt. 24 e 111 Cost., per il vulnus, che ne deriverebbe, al diritto di difesa del notificante. Il quale, «infatti, trovandosi a notificare l'ultimo giorno utile (ex art. 325 c.p.c.) è costretto a farlo entro i limiti di cui all'art. 147 c.p.c., senza poter sfruttare appieno il termine giornaliero (lo stesso art. 135 [recte: 155] c.p.c. fa riferimento a "giorni") che dovrebbe essergli riconosciuto per intero».

2.- È preliminare l'esame delle eccezioni di inammissibilità della questione - a) per «genericità e indeterminatezza del petitum»; b) per suo «erroneo presupposto interpretativo»; c) «per non essere stata tentata una interpretazione della normativa costituzionalmente orientata» - formulate, rispettivamente, le prime due, dalla parte costituita e, la terza, dall'Avvocatura generale dello Stato.

2.1.- Nessuna di tali eccezioni è suscettibile di accoglimento.

Ed invero:

a) letta nella sua interezza, e secondo l'argomentata prospettazione del Collegio *a quo*, l'ordinanza di rimessione auspica - in modo chiaro ed univoco - una decisione, a rima obbligata, che riconosca al mittente che proceda alla notifica con modalità telematiche l'ultimo giorno utile, «per intero il termine a sua disposizione, fino alla mezzanotte del giorno stesso»;

b) l'asserita erroneità del presupposto interpretativo attiene propriamente al merito e resta quindi estraneo al profilo della ammissibilità della questione;

c) la Corte milanese non ha ommesso di verificare la possibilità di una interpretazione adeguatrice (nel senso della scissione soggettiva degli effetti della notificazione), ma l'ha poi ritenuta impraticabile per l'ostacolo, a suo avviso non superabile, ravvisato nella lettera della legge. E ciò anche alla luce della interpretazione del citato art. 16-*septies* accolta dal giudice della nomofilachia, e consolidatasi in termini di diritto vivente, nel senso che la notifica con modalità telematiche richiesta con il rilascio della ricevuta di accettazione dopo le ore 21 si perfeziona alle ore 7 del giorno successivo, «secondo la chiara disposizione normativa, intesa a tutelare il diritto di difesa del destinatario della notifica senza condizionare irragionevolmente quello del mittente» (così Corte di cassazione, sezione sesta civile, sottosezione terza, ordinanza 31 luglio 2018, n. 20198; nello stesso senso, *ex multis*, sezione sesta civile - sottosezione L, ordinanza 9 gennaio 2019, n. 393; sezione lavoro, sentenza 30 agosto 2018, n. 21445; sezione terza civile, sentenza 21 settembre 2017, n. 21915; sezione lavoro, sentenza 4 maggio 2016, n. 8886). E, secondo quanto più volte affermato da questa Corte, in presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, il giudice *a quo* - se pure è libero di non uniformarsi e di proporre una diversa esegesi del dato normativo, essendo la "vivenza" di una norma una vicenda per definizione aperta, ancor più quando si tratti di adeguarne il significato a precetti costituzionali - ha alternativamente, comunque, la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di "diritto vivente" e di richiederne, su tale presupposto, il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali (sentenze n. 39 del 2018, n. 259 e n. 122 del 2017, n. 200 del 2016 e n. 11 del 2015).

3.- Nel merito la questione è fondata.

Il divieto di notifica per via telematica oltre le ore 21 risulta, infatti, introdotto (attraverso il richiamo dell'art. 147 cod. proc. civ.), nella prima parte del censurato art. 16-*septies* del d.l. n. 179 del 2012, allo scopo di tutelare il destinatario, per salvaguardarne, cioè, il diritto al riposo in una fascia oraria (dalle 21 alle 24) in cui egli sarebbe stato, altrimenti, costretto a continuare a controllare la propria casella di posta elettronica.

Ciò appunto giustifica la *fictionis iuris*, contenuta nella seconda parte della norma in esame, per cui il perfezionamento della notifica - effettuabile dal mittente fino alle ore 24 (senza che il sistema telematico possa rifiutarne l'accettazione e la consegna) - è differito, per il destinatario, alle ore 7 del giorno successivo. Ma non anche giustifica la corrispondente limitazione nel tempo degli effetti giuridici della notifica nei riguardi del mittente, al quale - senza che ciò sia funzionale alla tutela del diritto al riposo del destinatario e nonostante che il mezzo tecnologico lo consenta - viene invece impedito di utilizzare appieno il termine utile per approntare la propria difesa: termine che l'art. 155 cod. proc. civ. computa «a giorni» e che, nel caso di impugnazione, scade, appunto, allo spirare della mezzanotte dell'ultimo giorno (in questa prospettiva, Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 31 agosto 2015, n. 17313; sezione lavoro, ordinanza 30 agosto 2017, n. 20590).

La norma denunciata è, per di più, intrinsecamente irrazionale, là dove viene ad inibire il presupposto che ne conforma indefettibilmente l'applicazione, ossia il sistema tecnologico telematico, che si caratterizza per la sua diversità dal sistema tradizionale di notificazione, posto che quest'ultimo si basa su un meccanismo comunque legato "all'apertura degli uffici", da cui prescinde del tutto invece la notificazione con modalità telematica.



Una differenza, questa, che del resto lo stesso legislatore ha chiaramente colto in modo significativo nel confinante ambito della disciplina del deposito telematico degli atti processuali di parte, là dove, proprio in riferimento alla tempestività del termine di deposito telematico, il comma 7 dell'art. 16-*bis* del d.l. n. 179 del 2012, inserito dall'art. 51 del d.l. n. 90 del 2014, ha previsto che il «deposito è tempestivamente eseguito quando la ricevuta di avvenuta consegna è generata entro la fine del giorno di scadenza e si applicano le disposizioni di cui all'articolo 155, quarto e quinto comma, del codice di procedura civile».

Anche in tale prospettiva trova dunque conferma l'irragionevole vulnus che l'art. 16-*septies*, nella portata ad esso ascritta dal "diritto vivente", reca al pieno esercizio del diritto di difesa - segnatamente, nella fruizione completa dei termini per l'esercizio dell'azione in giudizio, anche nella sua essenziale declinazione di diritto ad impugnare, che è contenuto indefettibile di una tutela giurisdizionale effettiva -, venendo a recidere quell'affidamento che il notificante ripone nelle potenzialità tutte del sistema tecnologico (che lo stesso legislatore ha ingenerato immettendo tale sistema nel circuito del processo), il dispiegamento delle quali, secondo l'intrinseco *modus operandi* del sistema medesimo, avrebbe invece consentito di tutelare, senza pregiudizio del destinatario della notificazione.

3.1.- L'applicazione della regola generale di scindibilità soggettiva degli effetti della notificazione (sentenze n. 106 del 2011, n. 3 del 2010, n. 318 e n. 225 del 2009, n. 107 e n. 24 del 2004, n. 477 del 2002; ordinanze n. 154 del 2005, n. 132 e n. 97 del 2004) anche alla notifica effettuata con modalità telematiche - regola, del resto, recepita espressamente dall'art. 3-*bis*, comma 3, della legge 21 gennaio 1994, n. 53 (Facoltà di notificazioni di atti civili, amministrativi e stragiudiziali per gli avvocati e procuratori legali) - consente la *reductio ad legitimitatem* della norma censurata.

L'art. 16-*septies* del d.l. n. 179 del 2012 va pertanto dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede che la notifica eseguita con modalità telematiche la cui ricevuta di accettazione è generata dopo le ore 21 ed entro le ore 24 si perfeziona per il notificante alle ore 7 del giorno successivo, anziché al momento di generazione della predetta ricevuta.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16-septies del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del paese), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2012, n. 221, inserito dall'art. 45-bis, comma 2, lettera b), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, nella parte in cui prevede che la notifica eseguita con modalità telematiche la cui ricevuta di accettazione è generata dopo le ore 21 ed entro le ore 24 si perfeziona per il notificante alle ore 7 del giorno successivo, anziché al momento di generazione della predetta ricevuta.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

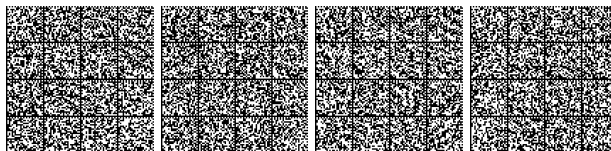
Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 aprile 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 76

*Sentenza 20 febbraio - 9 aprile 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati ambientali – Estinzione dei reati contravvenzionali – Riduzione della somma da versare alla metà del massimo dell’ammenda stabilita per la contravvenzione commessa a seguito di adempimento tardivo della prescrizione o di eliminazione delle conseguenze dannose della contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate dall’organo di vigilanza – Possibilità di accedere all’oblazione.**

– Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), art. 318-*septies*, comma 3.

## 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. 318-*septies*, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Cuneo, nel procedimento penale a carico di M. M., con ordinanza del 17 novembre 2017, iscritta al n. 65 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell’anno 2018.

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

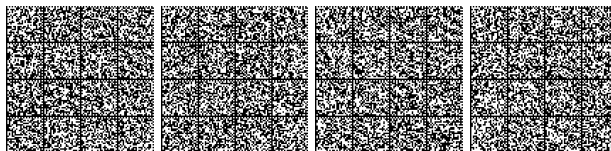
udito nella camera di consiglio del 6 febbraio 2019 il Giudice relatore Giovanni Amoroso.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 17 novembre 2017, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Cuneo ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell’art. 318-*septies*, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in riferimento all’art. 3 della Costituzione.

Riferisce il giudice *a quo* di dover decidere sulla richiesta di oblazione avanzata, nell’ambito di un giudizio di opposizione a decreto penale di condanna, da M. M. - imputato del reato previsto dal comma 4 dell’art. 256 cod. ambiente (rubricato «Attività di gestione di rifiuti non autorizzata») - perché, nella sua qualità di amministratore delegato della società, aveva superato il termine di 360 giorni, tempo previsto per la messa in riserva del rifiuto speciale non pericoloso costituito da 55.000 metri cubi di rifiuti misti da costruzione e demolizione (CER 170904).

L’imputato ha domandato di essere ammesso a pagare una somma pari al quarto del massimo dell’ammenda stabilita per la contravvenzione commessa - in analogia a quanto previsto in materia antinfortunistica dall’art. 24, comma 3, del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758 (Modificazioni alla disciplina sanzionatoria in materia di lavoro) - in luogo della somma pari alla metà del massimo dell’ammenda, secondo quanto previsto dalla norma censurata.



Il rimettente ritiene che la norma censurata violi i principi di eguaglianza e ragionevolezza «nella parte in cui prevede che l'adempimento tardivo, ma che comunque risulta avvenuto in un tempo congruo a norma dell'articolo 318-*quater*, co. 1, D.Lgs. 152/06, ovvero l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza, valutati ai fini dell'applicazione dell'articolo 162-*bis* del codice penale, determinino una riduzione della somma da versare nella misura della metà del massimo dell'ammenda edittale prevista per il reato in contestazione anziché nella misura del quarto del medesimo ammontare, come invece disposto dall'art. 24 co. 3 D.Lgs. 758/94 in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro».

Il GIP evidenzia che sia in materia ambientale, sia in materia di sicurezza e di igiene del lavoro il legislatore ha previsto che, allo scopo di eliminare la contravvenzione accertata, l'organo di vigilanza «impartisce al contravventore un'apposita prescrizione», fissando per la regolarizzazione un termine non eccedente il periodo di tempo tecnicamente necessario, prorogabile, in casi particolari, una sola volta e per un periodo non superiore a sei mesi (art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 758 del 1994 e art. 318-*ter*, comma 1, cod. ambiente).

In entrambi i casi, inoltre, è previsto che «[l']adempimento in un tempo superiore a quello indicato dalla prescrizione, ma che comunque risulta congruo [...], ovvero l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza sono valutati ai fini dell'applicazione dell'articolo 162-*bis* del codice penale». In tali casi il legislatore ha previsto che la somma da versare è ridotta. Tuttavia, le discipline divergono, sostanzialmente, per un unico aspetto, ossia la misura di questa riduzione: per i reati ambientali essa corrisponde «alla metà del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa» (art. 318-*septies*, comma 3, cod. ambiente), mentre in materia antinfortunistica la somma da versare «è ridotta al quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa» (art. 24, comma 3, del d.lgs. n. 758 del 1994).

A fronte di tale parallelismo vi sarebbe un'ingiustificata disciplina differenziata quanto all'oblazione.

In entrambi i casi i beni tutelati, sicurezza dei lavoratori e preservazione dell'ambiente, assumerebbero rilevanza costituzionale.

L'analogia tra la formulazione letterale delle norme che disciplinano le due fattispecie poste a confronto porterebbe a escludere ogni plausibile giustificazione (peraltro non rinvenibile nei lavori preparatori della norma censurata) rispetto alla scelta di differenziare il trattamento in caso di oblazione.

Inoltre, la norma censurata - nel prevedere la possibilità di accedere all'oblazione versando la metà del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa, a condizione di aver provveduto alla regolarizzazione - risulterebbe sostanzialmente inutile in quanto ripetitiva della disciplina generale contenuta nell'art. 162-*bis*, comma 3, del codice penale, il quale prevede che l'oblazione non è ammessa quando permangono conseguenze dannose o pericolose del reato eliminabili da parte del contravventore.

2.- Con atto depositato il 16 maggio 2018, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e, comunque, infondata.

In punto di ammissibilità, la difesa dell'interveniente rileva che il giudice rimettente, avendo già ammesso il contravventore al pagamento dell'oblazione, avrebbe consumato la propria potestas iudicandi.

Nel merito, la questione sarebbe infondata in quanto la comparazione viene effettuata in relazione alla materia antinfortunistica, ossia a una disciplina volta a tutelare beni giuridici diversi, del tutto eterogenei rispetto a quelli che costituiscono oggetto della norma censurata.

3.- Con memoria depositata il 16 gennaio 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito le proprie deduzioni, osservando, in particolare, che, sebbene secondo quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale la diversità dei beni giuridici protetti non impedisca la comparazione (sentenza n. 68 del 2012), la differenza delle «cornici edittali» dettate dal legislatore per sanzionare il fatto incriminato (sentenza n. 233 del 2018) porta a escludere, nel caso in esame, ogni profilo di incostituzionalità.

#### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 17 novembre 2017, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Cuneo ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 318-*septies*, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in riferimento all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui prevede che l'adempimento tardivo, ma comunque avvenuto in un tempo congruo a norma dell'art. 318-*quater*, comma 1, cod. ambiente,





ovvero l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza, sono valutati ai fini dell'applicazione dell'art. 162-*bis* del codice penale, e determinano una riduzione della somma da versare alla metà del massimo dell'ammenda prevista per il reato in contestazione, anziché a un quarto del medesimo ammontare massimo, come invece disposto in fattispecie analoga, in caso di contravvenzione alle norme di prevenzione degli infortuni sul lavoro, dall'art. 24, comma 3, del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758 (Modificazioni alla disciplina sanzionatoria in materia di lavoro).

Il giudice rimettente sospetta la violazione dell'art. 3 Cost. atteso che la sostanziale analogia tra la formulazione letterale delle norme che disciplinano le due fattispecie poste a confronto porta a escludere ogni plausibile giustificazione rispetto alla scelta di differenziare il trattamento in caso di oblazione. Il maggior rigore con cui il legislatore ha trattato le contravvenzioni in materia ambientale rispetto a quelle commesse in materia antinfortunistica mal si coniungerebbe con la previsione di un ambito applicativo circoscritto agli illeciti «che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette» (art. 318-*bis* cod. ambiente).

Inoltre, la norma censurata - nel prevedere la possibilità di accedere all'oblazione versando la metà del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa a condizione di aver provveduto alla regolarizzazione - sarebbe sostanzialmente inutile, in quanto ripetitiva della disciplina generale contenuta nell'art. 162-*bis*, comma 3, cod. pen., il quale prevede che l'oblazione non è ammessa quando permangono conseguenze dannose o pericolose del reato, eliminabili da parte del contravventore.

2.- Va preliminarmente rigettata l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo la quale il rimettente, avendo già ammesso il contravventore al pagamento dell'oblazione, avrebbe consumato la propria potestas iudicandi.

In realtà, il giudice rimettente, pur avendo ammesso genericamente il pagamento dell'oblazione, si è riservato di pronunciarsi in ordine alla richiesta dell'imputato di essere ammesso all'oblazione prevista dalla disposizione censurata mediante il pagamento di una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda prevista per la contravvenzione contestata e non già alla metà, secondo l'attuale formulazione della disposizione stessa. Egli, quindi, ritiene - plausibilmente - di dover fare applicazione di tale disposizione, oggetto di censura di illegittimità costituzionale, e tanto basta perché sia integrato il presupposto della rilevanza della questione.

3.- Nel merito la questione non è fondata.

4.- Va premesso che l'art. 1, comma 9, della legge 22 maggio 2015, n. 68 (Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente), ha aggiunto al codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006) l'intera Parte Sesta-*bis* (dall'art. 318-*bis* all'art. 318-*octies*), recante la disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale.

In particolare, l'art. 318-*ter* ha previsto che, allo scopo di eliminare la contravvenzione accertata, l'organo di vigilanza, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, ovvero la stessa polizia giudiziaria impartisce al contravventore un'apposita prescrizione, asseverata tecnicamente dall'ente specializzato competente nella materia trattata, fissando per la regolarizzazione un termine non superiore al periodo di tempo tecnicamente necessario.

Il successivo art. 318-*quater* prevede la verifica dell'adempimento. Quando risulta l'ottemperanza del contravventore alla prescrizione impartitagli, l'organo accertatore ammette quest'ultimo a pagare in sede amministrativa, nel termine di trenta giorni, una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione. Entro centoventi giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione, l'organo accertatore comunica al pubblico ministero l'adempimento della prescrizione nonché l'eventuale pagamento della predetta somma.

A tal fine, è prevista (dall'art. 318-*septies*,) una particolare ipotesi di estinzione del reato: la contravvenzione si estingue se il contravventore adempie la prescrizione impartita dall'organo di vigilanza nel termine ivi fissato e provvede al pagamento della somma suddetta. In tale evenienza il pubblico ministero richiede l'archiviazione se la contravvenzione è estinta per effetto di questa oblazione extraprocessuale.

5.- Ove sia mancato l'adempimento tempestivo, è però possibile quello tardivo.

Infatti il comma 3 dell'art. 318-*septies* stabilisce che l'adempimento in un tempo superiore a quello indicato dalla prescrizione, ma che comunque risulta «congruo», ovvero l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza, sono comunque valutati ai fini dell'oblazione ai sensi dell'art. 162-*bis* cod. pen. In tal caso, la somma da versare è ridotta alla metà del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione.

L'obiettivo è stato quello di ottenere un effetto deflattivo dei processi per reati ambientali e di incentivare, al contempo, l'adeguamento degli impianti inquinanti anche mediante l'adempimento, seppur tardivo, delle prescrizioni a tal fine impartite dall'organo di vigilanza.



6.- Lo stesso obiettivo ha perseguito, in precedenza, il legislatore nel prevedere un'analoga ipotesi di oblazione per la violazione delle norme di prevenzione degli infortuni sul lavoro.

Infatti l'art. 20 del d.lgs. n. 758 del 1994 stabilisce che l'organo di vigilanza, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, impartisce al contravventore un'apposita prescrizione, allo scopo di eliminare la irregolarità riscontrata, fissando un termine a tal fine. Quando risulta l'adempimento della prescrizione, l'organo di vigilanza ammette il contravventore a pagare in sede amministrativa, nel termine di trenta giorni, una somma pari al quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa (art. 21 del d.lgs. n. 758 del 1994), con conseguente estinzione della contravvenzione.

Anche in tal caso è previsto l'adempimento tardivo, comunque in un termine «congruo», oppure l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza.

Tale comportamento operoso del contravventore è parimenti valutato ai fini dell'oblazione processuale ai sensi dell'art. 162-bis cod. pen., ma la somma da versare è ridotta al quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione.

7.- Tanto premesso, può considerarsi che nei due casi di oblazione posti a confronto, di cui si è detto sopra, i beni tutelati - salvaguardia dell'ambiente e sicurezza dei lavoratori - pur entrambi di rilevanza costituzionale, non richiedono però che la tutela apprestata sia identica.

L'analogia tra la formulazione letterale delle norme che disciplinano le due fattispecie (art. 318-septies cod. ambiente, norma censurata, e art. 24 del d.lgs. n. 758 del 1994, *tertium comparationis*) non implica che la corrispondenza debba estendersi anche alla quantificazione della somma da versare per l'oblazione ai sensi dell'art. 162-bis cod. pen. Pur essendo palese che il legislatore ha utilizzato per i reati ambientali una soluzione che ricalca il sistema già sperimentato in materia antinfortunistica, non è manifestamente irragionevole la previsione di una diversa entità della somma che l'imputato deve pagare per beneficiare dell'oblazione ai sensi dell'art. 162-bis cod. pen. in caso di adempimento tardivo delle prescrizioni imposte dall'organo di vigilanza. La differenza è riconducibile a scelte discrezionali del legislatore in relazione a beni diversi con conseguente non omogeneità del *tertium comparationis* evocato. Solo l'accertata «piena omogeneità delle situazioni poste a raffronto» potrebbe comportare l'estensione della disciplina invocata quale *tertium comparationis* (*ex plurimis*, sentenze n. 134 del 2017, n. 290 del 2010 e n. 431 del 1997; ordinanza n. 398 del 2001).

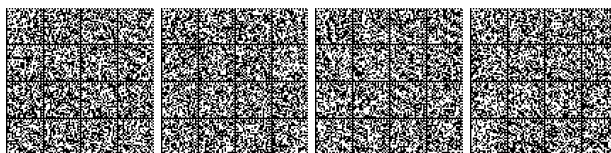
La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che «obiettivo del controllo sulla manifesta irragionevolezza delle scelte sanzionatorie non è alterare le opzioni discrezionali del legislatore, ma ricondurre a coerenza le scelte già delineate a tutela di un determinato bene giuridico, procedendo puntualmente, ove possibile, all'eliminazione di ingiustificabili incongruenze» (*ex multis*, sentenza n. 236 del 2016).

Nella specie, l'aver previsto in materia ambientale una somma più elevata per l'oblazione delle contravvenzioni, rispetto a quella prevista per le contravvenzioni in materia di sicurezza del lavoro, non dà luogo a una «ingiustificabil[e] incongruenz[a]», trattandosi, piuttosto, di una soluzione parametrata al maggior grado di intensità con cui il legislatore ha inteso modulare la tutela dell'ambiente.

8.- Infine, il giudice *a quo* ha lamentato che, sul piano sistematico, la norma censurata - nel prevedere la possibilità di accedere all'oblazione versando la metà del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa a condizione di aver provveduto, seppur tardivamente, alla regolarizzazione - risulterebbe sostanzialmente inutile, in quanto ripetitiva della disciplina generale contenuta nell'art. 162-bis, comma 3, cod. pen., il quale prevede che l'oblazione non è ammessa quando permangono conseguenze dannose o pericolose del reato eliminabili da parte del contravventore.

Ma la circostanza che una norma di settore preveda una disciplina analoga a quella generale non costituisce un indice idoneo a fondare di per sé una censura di illegittimità costituzionale per irragionevolezza. In ogni caso il contravventore, ammesso a pagare, a titolo di oblazione, la somma comunque ridotta rispetto all'ammenda stabilita per legge, beneficia dell'estinzione del reato come trattamento premiale della condotta ripristinatoria o riparatoria tenuta dopo la commissione del fatto contestato.

9.- Conclusivamente la questione va dichiarata non fondata.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 318-septies, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Cuneo 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*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 aprile 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_190076

n. 77

*Sentenza 19 febbraio - 9 aprile 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica – Disciplina del pareggio di bilancio – Sistema sanzionatorio e sistema premiale applicabile alla Provincia autonoma di Trento e ai Comuni del relativo territorio.**

- Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, comma 828.

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. 1, comma 828, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), promosso dalla Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 27 febbraio 2018, depositato in cancelleria il 6 marzo 2018, iscritto al n. 22 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nell'udienza pubblica del 19 febbraio 2019 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso iscritto al n. 22 del reg. ric. 2018, la Provincia autonoma di Trento ha impugnato l'art. 1, comma 828, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) in riferimento agli articoli 8, 16, 79, 80, 81, 103, 104 e 107 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige) e agli articoli 17, 18 e 19 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), dell'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione, all'accordo siglato in data 15 ottobre 2014, recepito con legge 23 dicembre 2014 n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)» nonché al principio dell'accordo in materia di rapporti finanziari tra Provincia autonoma e Stato di cui agli artt. 104 e 107 dello statuto speciale e all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., all'art. 81 Cost., anche in relazione alla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e alla legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione).

1.1.- L'art. 1, comma 828, della legge n. 205 del 2017 stabilisce che «il comma 483 dell'articolo 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232, è abrogato».

La ricorrente evidenzia che il menzionato comma 483 recava una specifica clausola di salvaguardia delle competenze della Provincia autonoma: esso prevedeva, al primo periodo, che, «per le regioni Friuli Venezia-Giulia e Trentino-Alto Adige, nonché per le province autonome di Trento e di Bolzano, non si applicano le disposizioni di cui ai commi 475 e 479 del presente articolo e resta ferma la disciplina del patto di stabilità interno recata dall'articolo 1, commi 454 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, come attuata dagli accordi sottoscritti con lo Stato».

Pertanto, prosegue la Provincia autonoma di Trento, per effetto di tale abrogazione, l'art. 1, comma 475, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), risulterebbe sicuramente applicabile, quanto alle lettere *a)* e *b)*, pro futuro alle due Province autonome e agli enti locali della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol.

In particolare, il citato comma 475 detta le sanzioni in attuazione della disciplina prevista dall'art. 9, comma 4, della legge n. 243 del 2012, in caso di mancato raggiungimento del saldo in equilibrio, come determinato dal precedente comma 466.

L'art. 1, comma 479, della legge n. 232 del 2016 disciplina, invece, le misure premiali: è previsto che, per le Regioni che rispettino il saldo di cui al comma 466 e che conseguano un saldo finale di cassa non negativo fra le entrate e le spese finali, siano assegnate, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 30 luglio di ciascun anno, le eventuali risorse incassate dal bilancio dello Stato alla data del 30 giugno ai sensi del comma 475, lettera *b)*.

La ricorrente premette di aver già impugnato, con ricorso iscritto al n. 24 del reg. ric. 2017, l'art. 1, commi 475, lettere *a)* e *b)*, della legge n. 232 del 2016 e, in subordine, anche il successivo comma 479, lettera *a)*, con impugnazione condizionata all'ipotesi in cui la Corte non avesse ritenuto applicabile alla Provincia autonoma di Trento la clausola di salvaguardia recata dall'art. 1, comma 483, della medesima legge n. 232 del 2016.



Osserva quindi la ricorrente che, per effetto dell'abrogazione del citato art. 1, comma 483, della legge n. 232 del 2016, il comma 475, quanto alle lettere *a)* e *b)*, sarebbe divenuto sicuramente applicabile alla stessa Provincia autonoma.

Per tali motivi, la ricorrente riproduce nel presente giudizio parte delle censure di costituzionalità già formulate nel precedente ricorso, sollevandole nei confronti dell'art. 1, comma 828, della legge n. 205 del 2017, nella parte in cui, avendo abrogato la clausola di salvaguardia costituita dal citato art. 1, comma 483, renderebbe applicabile l'intero sistema sanzionatorio alla Provincia autonoma e ai Comuni del territorio provinciale.

Quanto, poi, al sistema premiale di cui al successivo comma 479, la ricorrente osserva che ove l'applicazione delle sanzioni alla Provincia autonoma e ai suoi Comuni fosse ritenuta legittima da questa Corte, esso dovrebbe corrispondentemente estendersi alla Provincia: ciò dovrebbe avvenire o in via interpretativa, attraverso una lettura estensiva del riferimento alle Regioni contenuto nel predetto comma 479 ovvero, se tale interpretazione fosse preclusa dalla lettera della disposizione, attraverso la dichiarazione di illegittimità costituzionale.

1.2.- Nello specifico, la Provincia autonoma di Trento lamenta che, per effetto dell'accennata abrogazione del comma 483 della legge n. 232 del 2016, sarebbe divenuto direttamente applicabile alla medesima e ai propri enti locali l'intero sistema sanzionatorio recato dall'art. 1, comma 475, della legge n. 232 del 2016, in violazione sia del principio di leale collaborazione che dell'accordo (trasfuso nel nuovo testo dell'art. 79 dello statuto speciale), sia delle norme statutarie che attribuiscono alla Provincia le funzioni di coordinamento finanziario dei propri enti locali, con conseguente responsabilità della Provincia autonoma verso lo Stato e correlata competenza della stessa Provincia autonoma a disciplinare le sanzioni e ad accertare le violazioni commesse dai propri enti. Si sostiene, quindi, che il sistema sanzionatorio previsto dallo Stato non potrebbe produrre direttamente i suoi effetti in ambito provinciale, ma dovrebbe, invece, essere tradotto da specifiche norme provinciali secondo le specifiche disposizioni che regolano i rapporti tra legge statale e norme provinciali;

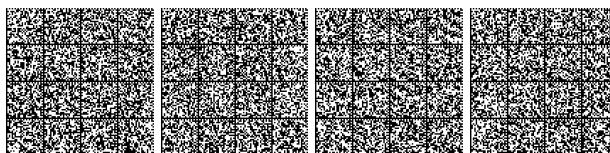
1.2.1.- Per i suddetti motivi, la ricorrente censura la diretta applicazione non solamente delle lettere *a)* e *b)* dell'art. 1, comma 475, ma anche delle lettere *c)*, *d)*, *e)* e *f)* del medesimo comma, in quanto anch'esse - limitando gli impegni e le spese di investimento, ponendo un divieto di assunzione di personale, e ponendo in capo agli amministratori la riduzione delle indennità e dei gettoni di presenza - recherebbero misure dettagliate e direttamente applicative nei confronti degli enti locali provinciali.

1.2.2.- Quanto alla misura prevista dal comma 475, lettera *a)*, la Provincia autonoma sostiene che essa violerebbe il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., il principio di equilibrio di bilancio di cui agli artt. 81 e 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., nonché l'art. 9, comma 2, della legge n. 243 del 2012, in quanto si prevederebbe irragionevolmente una sanzione di natura pecuniaria a carattere automatico, la cui irrogazione renderebbe oggettivamente più difficile per l'ente raggiungere l'obiettivo di bilancio nonché adottare le misure correttive prescritte dall'art. 9, comma 2, della "legge rinforzata" n. 243 del 2012.

1.2.3.- In relazione, invece, a quanto previsto dall'art. 1, comma 475, lettera *b)*, - secondo cui «in caso di mancato versamento» degli importi previsti «si procede al recupero di detto scostamento a valere sulle giacenze depositate a qualsiasi titolo nei conti aperti presso la tesoreria statale» - la Provincia autonoma di Trento sostiene che, in tal modo, si consentirebbe allo Stato non solo di determinare unilateralmente l'an e il quantum del presunto debito, ma addirittura di attribuirsi direttamente la somma in questione, violando così il principio dell'accordo trasfuso nel nuovo testo dell'art. 79, quarto comma, dello statuto speciale. La Provincia autonoma escluderebbe, altresì, che, nei confronti della Regione, delle Province e degli enti appartenenti al sistema territoriale regionale integrato, operino disposizioni statali che prevedono obblighi, oneri, accantonamenti, riserve all'erario o concorsi comunque denominati.

1.2.4.- La misura prevista dalla citata lettera *b)* del comma 475 violerebbe, inoltre, il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., l'art. 9, comma 2, della legge n. 243 del 2012, l'art. 81, sesto comma, Cost. e l'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012, in quanto il previsto meccanismo sanzionatorio del versamento, per tre anni, di un terzo dell'importo dello scostamento finirebbe per contrastare con i fini espressi nell'art. 9, comma 2, della legge n. 243 del 2012 che, invece, richiede che siano previste «misure di correzione tali da assicurarne il recupero entro il triennio successivo»: misure che portano a recuperare lo squilibrio e che nulla avrebbero a che fare con un simile meccanismo afflittivo, la cui applicazione sicuramente non migliorerebbe, per l'ente che lo subisce, l'equilibrio tra entrate e uscite.

1.2.5.- Infine, in via subordinata, la ricorrente impugna il medesimo meccanismo abrogativo, laddove si dovesse ritenere applicabile alla ricorrente Provincia autonoma il sistema delle sanzioni di cui all'art. 1, comma 475, della legge n. 232 del 2016 senza però ricomprenderla nel sistema dei premi di cui al successivo comma 479, per violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e del principio di proporzionalità tra premi e sanzioni sancito dall'art. 9 della legge n. 243 del 2012, in attuazione dell'art. 81 Cost. e dell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012. In tal caso l'impugnazione è subordinata dalla ricorrente all'ipotesi in cui a tale risultato non possa giungersi in via interpretativa, attraverso una lettura estensiva del riferimento alle Regioni contenuto nella medesima disposizione.



2.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'infondatezza del ricorso.

2.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri osserva preliminarmente che l'art. 1, comma 483, della legge n. 232 del 2016 riguardava le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Bolzano e di Trento, alle quali non si applicava ancora la disciplina del pareggio di bilancio, ma quella precedente concernente il patto di stabilità interno. In particolare, per la Regione autonoma Trentino Alto-Adige/Südtirol e le Province autonome di Bolzano e di Trento l'articolo 79 dello statuto speciale, come da ultimo modificato dalla legge n. 205 del 2017, in attuazione dell'accordo con lo Stato, stabilisce che il pareggio di bilancio si applica a decorrere dal 2018.

Quindi, con l'introduzione del criterio del pareggio di bilancio anche alle Province autonome è stato coerentemente abrogato l'art. 1, comma 483, determinando l'applicazione del sistema sanzionatorio e premiale anche alle autonomie che precedentemente ne erano escluse.

2.2.- La difesa statale rammenta come la Corte abbia precisato che la specialità non implica potestà di deviare rispetto al comune percorso definito dalla Costituzione sulla base della condivisione di valori e principi insensibili alla dimensione territoriale, tra cui, in particolare, l'adempimento, da parte di tutti, dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale - di cui il coordinamento rappresenta la traduzione sul piano dei rapporti finanziari - anche in ragione della responsabilità che incombe su tutti i cittadini.

Evidenzia, inoltre, che lo stesso art. 79 dello statuto speciale farebbe salvo «il coordinamento della finanza pubblica da parte dello Stato ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione».

3.- Con memoria depositata in vista dell'udienza pubblica, la Provincia autonoma di Trento ha richiamato le decisioni della Corte intervenute successivamente al deposito del presente ricorso, e in particolare la sentenza n. 101 del 2018, che ha deciso il ricorso n. 24 del reg. ric. 2017, nonché le sentenze n. 94 e n. 124 del 2018.

3.1.- Osserva comunque la ricorrente che nella sentenza n. 101 del 2018 non vi sarebbe alcuna presa di posizione in ordine al motivo di impugnazione svolto in via subordinata, che denunciava la soggezione della Provincia ai meccanismi sanzionatori senza il coinvolgimento della medesima in quelli premiali.

3.2.- La Provincia autonoma di Trento ritiene che, anche alla luce di quanto affermato dalla Corte nelle sentenze n. 94, n. 101 e n. 124 del 2018, sia necessario evidenziare che, mentre il sistema delle sanzioni a carico dei Comuni trentini è stato ricondotto a legittimità grazie all'intervento sostitutivo operato dalla citata sentenza n. 101 del 2018, sarebbe divenuta attuale - con l'abrogazione della clausola di salvaguardia e con il passaggio al sistema del pareggio di bilancio dal 2018 per il Trentino-Alto Adige/Südtirol - la questione della partecipazione della Provincia autonoma al sistema sanzionatorio e premiale, che parrebbe testualmente prevista per le sanzioni (art. 1, comma 475, lettera b, della legge n. 232 del 2016), ma non per le misure premiali (art. 1, comma 479, lettera a, della medesima legge n. 232 del 2016).

La Provincia ricorrente sostiene al riguardo che, benché la questione di costituzionalità dei commi 475 e 479 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016 (allora corredati dalla clausola di salvaguardia di cui al comma 483), già proposta dalla Provincia in via diretta, sia stata ritenuta infondata, tale conclusione richiederebbe, comunque, una nuova verifica nel diverso contesto del pareggio di bilancio.

Per tale ragione la Provincia autonoma insiste per l'accoglimento delle censure sollevate e chiede alla Corte di chiarire se la Provincia autonoma continui, anche nel sistema del pareggio di bilancio, a rimanere esclusa dal sistema sanzionatorio e premiale e dal correlativo meccanismo di incameramento e trasferimento di fondi previsto per la generalità degli enti territoriali (pur rimanendo ferma la previsione, per essa, di sanzioni proporzionate all'entità degli scostamenti dagli obiettivi e dei relativi premi, secondo modalità specificamente previste in sede di accordo con lo Stato), secondo quanto prospettato dalla Corte nella sentenza n. 101 del 2018, dove si afferma che le Province autonome «non partecipano ai fondi statali che riguardano rispettivamente l'incameramento dell'importo delle sanzioni e la correlata erogazione dei premi afferenti al regime ordinario degli altri enti territoriali».

Ove si ritenga che la Provincia autonoma debba rientrare nel sistema generale approntato dall'art. 1, commi da 475 a 479, della legge n. 232 del 2016 - pur con gli adattamenti richiesti dalla peculiare disciplina statutaria, come ad esempio la gestione dei premi e delle sanzioni per i Comuni trentini da parte della Provincia stessa - si chiede alla Corte di chiarire a quali condizioni essa possa partecipare a tale sistema anche per quanto riguarda il profilo premiale, pena la violazione, in caso contrario, dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza e dei principi di proporzionalità tra premi e sanzioni sancito dall'art. 9 della legge n. 243 del 2012, in attuazione dell'art. 81 Cost. e dell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012.



*Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe la Provincia autonoma di Trento ha impugnato l'art. 1, comma 828, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), in riferimento agli artt. 8, 16, 79, 80, 81, 103, 104 e 107 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige), agli artt. 17, 18 e 19 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione, all'accordo siglato in data 15 ottobre 2014, recepito dalla legge 23 dicembre 2014 n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», nonché al principio dell'accordo in materia di rapporti finanziari tra Provincia autonoma e Stato di cui agli artt. 104 e 107 dello statuto speciale e all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., all'art. 81 Cost., anche in relazione alla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e alla legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione).

1.1.- L'art. 1, comma 828, della legge n. 205 del 2017 stabilisce che «il comma 483 dell'articolo 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232, è abrogato».

La ricorrente evidenzia che il menzionato comma 483 recava una specifica clausola di salvaguardia delle competenze della Provincia autonoma: esso prevedeva, al primo periodo, che, «per le regioni Friuli Venezia-Giulia e Trentino-Alto Adige, nonché per le province autonome di Trento e di Bolzano, non si applicano le disposizioni di cui ai commi 475 e 479 del presente articolo e resta ferma la disciplina del patto di stabilità interno recata dall'articolo 1, commi 454 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, come attuata dagli accordi sottoscritti con lo Stato».

Pertanto, prosegue la Provincia autonoma di Trento, per effetto di tale abrogazione, l'art. 1, comma 475, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), risulterebbe sicuramente applicabile, quanto alle lettere *a)* e *b)*, pro futuro alle due Province autonome e agli enti locali della Regione Trentino-Alto Adige.

In particolare, il citato comma 475 detta le sanzioni in attuazione della disciplina prevista dall'art. 9, comma 4, della legge n. 243 del 2012, in caso di mancato raggiungimento del saldo in equilibrio, come determinato dal precedente comma 466.

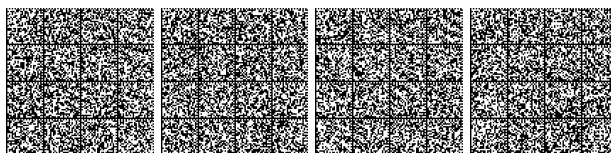
L'art. 1, comma 479, della legge n. 232 del 2016 disciplina, invece, le misure premiali: è previsto che, per le Regioni che rispettino il saldo di cui al precedente comma 466 e che conseguano un saldo finale di cassa non negativo fra le entrate e le spese finali, siano assegnate, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 30 luglio di ciascun anno, le eventuali risorse incassate dal bilancio dello Stato alla data del 30 giugno ai sensi del comma 475, lettera *b)*.

La ricorrente premette di aver già impugnato, con ricorso iscritto al n. 24 reg. ric. dell'anno 2017, l'art. 1, commi 475, lettere *a)* e *b)*, della legge n. 232 del 2016 e, in subordine, anche il successivo comma 479, lettera *a)*, con impugnazione condizionata all'ipotesi in cui la Corte non avesse ritenuto applicabile alla Provincia autonoma di Trento la clausola di salvaguardia recata dall'art. 1, comma 483, della medesima legge n. 232 del 2016.

Osserva ora che, per effetto dell'abrogazione di quest'ultima disposizione, il citato comma 475, quanto alle lettere *a)* e *b)*, sarebbe, in seguito, divenuto sicuramente applicabile alla ricorrente Provincia autonoma.

Per tali motivi, essa riproduce nel presente giudizio parte delle censure già formulate nel precedente ricorso, indirizzandole, questa volta, contro l'art. 1, comma 828, della legge n. 205 del 2017, laddove, avendo abrogato la clausola di salvaguardia recata dal citato art. 1, comma 483, renderebbe applicabile alla Provincia autonoma e ai Comuni del territorio provinciale l'intero sistema sanzionatorio.

Quanto, poi, al sistema premiale di cui al menzionato comma 479, la ricorrente osserva che, ove l'applicazione delle sanzioni alla Provincia autonoma e ai suoi Comuni fosse ritenuta legittima da questa Corte, esso dovrebbe corrispondentemente estendersi alla Provincia: tanto dovrebbe avvenire o in via ermeneutica, attraverso un'interpretazione estensiva del riferimento alle Regioni contenuto nel predetto comma 479, o, se essa fosse preclusa dalla lettera della disposizione, attraverso la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma.





1.2.- Nello specifico, la Provincia autonoma di Trento lamenta che, per effetto dell'abrogazione dell'art. 1, comma 483, della legge n. 232 del 2016, sarebbe divenuto direttamente applicabile alla medesima e ai propri enti locali l'intero sistema sanzionatorio recato dall'art. 1, comma 475, della medesima legge, in violazione sia del principio di leale collaborazione che dell'accordo (trasfuso nel nuovo testo dell'art. 79 dello statuto speciale), sia delle norme statutarie che attribuiscono alla Provincia autonoma le funzioni di coordinamento finanziario dei propri enti locali, con conseguente responsabilità (verso lo Stato) e correlata competenza a disciplinare le sanzioni e ad accertare le violazioni commesse dagli enti locali che ricadono nel suo territorio. Si sostiene, quindi, che il regime sanzionatorio previsto dallo Stato non potrebbe produrre direttamente i suoi effetti in ambito provinciale, ma dovrebbe invece essere tradotto da specifiche disposizioni provinciali secondo le previsioni che regolano i rapporti tra legge statale e norme provinciali.

1.2.1.- Per i suddetti motivi, la ricorrente censura la diretta applicazione non solamente delle lettere *a)* e *b)* dell'art. 1, comma 475, ma anche delle lettere *c)*, *d)*, *e)* e *f)* del medesimo comma, in quanto, si sostiene, anche esse - limitando gli impegni e le spese di investimento, recando un divieto di assunzione di personale, e imponendo agli amministratori la riduzione delle indennità e dei gettoni di presenza - recherebbero misure dettagliate e direttamente applicative nei confronti degli enti locali provinciali.

1.2.2.- Quanto alla misura prevista dal comma 475, lettera *a)*, la Provincia autonoma sostiene che essa violerebbe il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., il principio di equilibrio di bilancio di cui agli artt. 81 e 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., nonché l'art. 9, comma 2, della legge n. 243 del 2012, in quanto si prevederebbe irragionevolmente una sanzione di natura pecuniaria a carattere automatico, la cui irrogazione renderebbe oggettivamente più difficile per l'ente raggiungere l'obiettivo di bilancio nonché adottare le misure correttive prescritte dall'art. 9, comma 2, della legge "rinforzata" n. 243 del 2012.

1.2.3.- In relazione, invece, a quanto previsto dall'art. 1, comma 475, lettera *b)* - secondo cui «in caso di mancato versamento» degli importi previsti «si procede al recupero di detto scostamento a valere sulle giacenze depositate a qualsiasi titolo nei conti aperti presso la tesoreria statale» - la Provincia autonoma di Trento sostiene che, in tal modo, si consentirebbe allo Stato non solo di determinare unilateralmente l'an e il quantum del presunto debito, ma addirittura di attribuirsi direttamente la somma in questione, violando così il principio dell'accordo trasfuso nel nuovo testo dell'art. 79, quarto comma, dello statuto speciale. La Provincia autonoma escluderebbe, altresì, che, nei confronti della Regione, delle Province e degli enti appartenenti al sistema territoriale regionale integrato, operino le disposizioni statali che prevedono obblighi, oneri, accantonamenti, riserve all'erario o concorsi comunque denominati.

1.2.4.- La misura prevista dalla citata lettera *b)* del comma 475 violerebbe, inoltre, il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., l'art. 9, comma 2, della legge n. 243 del 2012, l'art. 81, sesto comma, Cost. e l'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012, in quanto il previsto meccanismo sanzionatorio del versamento, per tre anni, di un terzo dell'importo dello scostamento finirebbe per contrastare con i fini espressi nell'art. 9, comma 2, della legge n. 243 del 2012, il quale, invece, richiede che siano previste «misure di correzione tali da assicurarne il recupero entro il triennio successivo», misure che portano a recuperare lo squilibrio e che nulla avrebbero a che fare con un simile meccanismo afflittivo, la cui applicazione sicuramente non migliorerebbe, per l'ente che lo subisce, l'equilibrio tra entrate e uscite.

1.2.5.- Infine, in via subordinata, la ricorrente impugna il medesimo meccanismo abrogativo laddove si dovesse ritenere che fosse applicabile alla ricorrente Provincia autonoma il sistema delle sanzioni di cui all'art. 1, comma 475, della legge n. 232 del 2016, senza però ricomprenderla nel sistema dei premi di cui al successivo comma 479, per violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e del principio di proporzionalità tra premi e sanzioni sancito dall'art. 9 della legge n. 243 del 2012, in attuazione dell'art. 81 Cost. e dell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012. In tal caso l'impugnazione è subordinata all'ipotesi in cui a tale risultato non possa giungersi in via interpretativa, attraverso una lettura estensiva del riferimento alle Regioni contenuto nella medesima disposizione.

1.3.- Nella memoria prodotta dalla Provincia autonoma di Trento in vista dell'udienza pubblica, la ricorrente ha preso atto delle successive pronunce di questa Corte n. 94, n. 101 e n. 124 del 2018; sostiene, nondimeno, che tali decisioni lascerebbero tuttora non risolti alcuni punti fondamentali delle doglianze formulate con il presente ricorso, sicché insiste per il suo accoglimento, chiedendo, in particolare, che questa Corte si pronunci sulle censure rubricate ai punti III e IV del ricorso, dovendosi in definitiva chiarire se essa, anche nella vigenza del regime di pareggio di bilancio, rimanga estranea al sistema sanzionatorio e premiale - secondo quanto adombrato dalla sentenza n. 101 del 2018, nella parte in cui essa ha affermato che le Province autonome «non partecipano ai fondi statali che riguardano rispettivamente l'incameramento dell'importo delle sanzioni e la correlata erogazione dei premi afferenti al regime ordinario degli altri enti territoriali» - oppure, laddove ricompresa nel predetto sistema sanzionatorio, partecipi a tale sistema anche per quanto riguarda il profilo premiale.



2.- Le questioni sollevate dalla Provincia autonoma di Trento con il presente ricorso devono essere esaminate alla luce di quanto già affermato da questa Corte nelle sentenze n. 94, n. 101 e n. 124 del 2018, inerenti a questioni analoghe o collegate, e di quanto ulteriormente di seguito precisato.

2.1.- La prima sentenza (riferita ai ricorsi iscritti ai numeri 10, 13 e 20 del reg. ric. 2016) ha affrontato, tra le altre, la questione di legittimità delle sanzioni contenute nella norma che precedeva quella impugnata (si trattava dell'art. 1, comma 723, lettera a, terzo periodo, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)»), dichiarandola non fondata nel senso che, mentre lo speciale regime di cui godono le autonomie territoriali trentine comporta che il perseguimento degli obiettivi macroeconomici a esse assegnati vengano perseguiti attraverso una specifica disciplina della finanza provinciale, le violazioni di tale specifico regime devono essere regolate da «un omogeneo sistema sanzionatorio, proporzionato all'entità delle infrazioni - nel caso in esame riferite a un ordito normativo di matrice provinciale - commesse dagli enti locali [insistenti sul territorio della Provincia autonoma]» (sentenza n. 94 del 2018).

La seconda pronuncia (riferita ai ricorsi iscritti ai numeri 20, 22 e 24 del reg. ric. 2017) ha deciso sull'impugnazione dell'art. 1, comma 475, lettere a) e b), della legge n. 232 del 2016, dichiarandone l'illegittimità costituzionale «nella parte in cui prevede che gli enti locali delle Province autonome di Trento e di Bolzano e della Regione Friuli-Venezia Giulia sono tenuti a versare l'importo della sanzione per il mancato conseguimento dell'obiettivo di finanza pubblica al bilancio dello Stato anziché a quello delle suddette autonomie speciali» (sentenza n. 101 del 2018).

Infine, la terza decisione (sentenza n. 124 del 2018, relativa al ricorso iscritto al n. 30 del reg. ric. 2017) ha accolto il ricorso proposto dallo Stato nei confronti di una norma della Provincia autonoma di Bolzano che demandava a un provvedimento di intesa tra Giunta e Consiglio provinciale la definizione delle sanzioni a carico degli enti locali, in seguito al loro passaggio al regime dell'equilibrio di bilancio.

Sebbene la Provincia autonoma di Trento dichiari di aver preso atto di tali decisioni, in realtà, nella memoria prodotta in vista dell'udienza pubblica, chiede ulteriormente a questa Corte di pronunciarsi sulla questione relativa all'applicazione nei propri confronti del sistema sanzionatorio e premiale, senza l'intermediazione del procedimento di cui all'art. 104 dello statuto d'autonomia e all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, e sul proprio coinvolgimento nel sistema di partecipazione (e ripartizione) dei fondi derivanti dalla riscossione delle sanzioni per il mancato conseguimento del pareggio.

2.2.- Per le autonomie ordinarie e a statuto speciale le modalità e i tempi di passaggio dal precedente sistema dei vincoli del patto di stabilità a quello dell'equilibrio di bilancio sono stati differenziati e scaglionati in un arco temporale compreso tra il 2015 e il 2018. Il nuovo sistema è stato ulteriormente corretto da questa Corte con la sentenza n. 101 del 2018, dichiarando costituzionalmente illegittimi, per tutti gli enti territoriali, il vincolo relativo all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, correttamente accertato in sede di approvazione del rendiconto, e il divieto di utilizzare le somme conservate nel fondo pluriennale già assegnate a specifici obiettivi di investimento.

Per le Province autonome di Trento e di Bolzano e per la Regione autonoma Trentino Alto-Adige/Südtirol, l'art. 1, commi 415 e 416, della legge n. 190 del 2014, modificando il testo dell'art. 79 dello statuto speciale, estendeva, sino a tutta l'annualità 2017, la disciplina già contenuta nelle leggi di stabilità per il 2013 e per il 2014 (relativa all'obiettivo da concordare per il concorso alla finanza pubblica da parte delle autonomie speciali, previsto, rispettivamente, dai commi 454 e 455 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)»). Gli enti locali della Provincia autonoma di Trento sono passati al sistema dell'equilibrio di bilancio prima dell'esercizio 2018, dal momento che l'art. 8, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2010, n. 27, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria provinciale 2011)», come modificato dalla legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2016, n. 20 (Legge di stabilità provinciale 2017), ha stabilito che: «[a] decorrere dall'esercizio finanziario 2016 cessano di applicarsi le disposizioni provinciali che disciplinano gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento agli enti locali e ai loro enti e organismi strumentali. Gli enti locali assicurano il pareggio di bilancio secondo quanto previsto dalla normativa statale e provinciale in materia di equilibrio dei bilanci [...]».

L'art. 1, comma 828, della legge n. 205 del 2017 (già anticipato nella sostanza dal comma 4-*quater* dell'art. 79 dello statuto speciale) ha abrogato il comma 483 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016.

La norma del 2017, sancendo il definitivo passaggio di tutte le autonomie speciali al regime di pareggio del bilancio, ha fatto venire meno la precedente esclusione degli enti locali insistenti sul loro territorio, rendendo applicabile alle medesime autonomie anche il nuovo sistema sanzionatorio e premiale.

In definitiva, mentre per gli anni 2016 e 2017 veniva ad applicarsi alle due Province autonome di Trento e di Bolzano un complesso regime di vincoli, cioè un'ibridazione dell'obbligo del pareggio di bilancio con il precedente sistema dei vincoli del patto di stabilità, successivamente tali autonomie sono passate alla nuova disciplina dell'equilibrio di bilancio come rettificata dalla sentenza di questa Corte n. 101 del 2018.



Occorre precisare che non influisce sulla soluzione del presente giudizio la novella introdotta dall'art. 1, commi 823 e 824, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), che ha abrogato, per le autonomie speciali, a far data dal 2019, i commi 475 e 479 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016.

3.- Tanto premesso, le questioni di legittimità costituzionale dedotte nel presente giudizio non sono fondate.

È costante orientamento di questa Corte che, nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica funzionale al rispetto dei vincoli europei e nazionali, spetti al legislatore statale creare un omogeneo sistema di sanzioni e premi sul territorio nazionale e quindi anche per gli enti locali appartenenti alle autonomie speciali. Per le medesime esigenze di uniformità, il controllo di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti locali viene attribuito alla Corte dei conti anche nei territori caratterizzati dall'autonomia speciale (*ex plurimis*, sentenza n. 40 del 2014).

Peraltro, tale uniformità non riguarda il regime inerente alla finanza territoriale delle autonomie speciali e alla gestione dei bilanci degli enti locali, per i quali l'ordinamento consente una peculiare disciplina astretta dai soli vincoli complessivi assegnati.

In tale prospettiva, è significativo osservare che, con la citata sentenza n. 101 del 2018, questa Corte ha accolto la questione afferente all'applicazione delle lettere *a)* e *b)* del predetto comma 475, nella parte in cui si prevedeva l'obbligo di versare nelle casse dello Stato le somme corrispondenti agli scostamenti registrati. Proprio la specialità dell'ordinamento finanziario trentino - il quale prevede che gli enti locali delle due Province autonome non beneficino di trasferimenti erariali, bensì di trasferimenti provinciali - è a fondamento della precedente decisione, la quale ha ricondotto a simmetria il rapporto tra applicazione delle sanzioni e assegnazione dei premi attribuendolo al medesimo ente esponenziale della collettività provinciale.

Nella gestione degli obiettivi di finanza pubblica assegnati su base territoriale, la Provincia autonoma di Trento assume il ruolo di regista del sistema finanziario provinciale integrato. Tale compito di regia comporta che, laddove in uno o più enti locali si verificano degli scostamenti tali da integrare il mancato rispetto del saldo necessario ai fini dell'equilibrio di bilancio, la Provincia autonoma è tenuta ad assumere appropriati provvedimenti nei loro confronti. Così, qualora ricorra - da parte del singolo ente partecipante alla finanza provinciale allargata - l'inadempimento dei compiti assegnati, il comma 475, lettera *a)*, primo periodo, della legge n. 232 del 2016 prevede la riduzione dei trasferimenti correnti erogati (non dallo Stato, ma dalla Provincia autonoma) in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato.

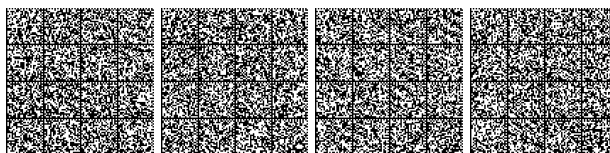
3.1.- Nel descritto contesto normativo, il carattere dell'omogeneità su base nazionale riguarda la tipologia delle sanzioni e dei premi e le connesse modalità di applicazione, non già le peculiarità delle regole afferenti alla disciplina del complesso della finanza provinciale.

Sotto il profilo della necessaria uniformità delle regole, è stato affermato che «costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica, vincolanti per le Regioni e le Province autonome, le previsioni di sanzioni volte ad assicurare il rispetto di limiti complessivi di spesa imposti a Regioni ed enti locali, le quali operano nei confronti degli enti che abbiano superato i predetti limiti» (sentenza n. 190 del 2008; nello stesso senso, sentenza n. 289 del 2008, con riferimento agli enti ad autonomia ordinaria), posto l'evidente rapporto di strumentalità che lega le decurtazioni di natura finanziaria necessarie agli obiettivi di finanza pubblica. In questo ambito, viene in rilievo il carattere «finalistico» dell'azione di coordinamento e, quindi, l'esigenza che lo Stato individui le misure puntuali «eventualmente necessari[e] perché la finalità di coordinamento» venga «concretamente realizzata» (sentenza n. 376 del 2003)» (sentenza n. 229 del 2011). Dunque, anche per gli enti locali appartenenti all'autonomia speciale il sistema sanzionatorio «costituisce naturale deterrente per ogni singola infrazione degli enti territoriali ai vincoli di finanza pubblica [e pertanto] non può essere ipotizzata «una differenziazione per gli enti operanti nelle autonomie speciali in relazione ad un aspetto [...] che non può non accomunare tutti gli enti operanti nell'ambito del sistema della finanza pubblica allargata» (sentenza n. 425 del 2004)» (sentenza n. 101 del 2018).

Per quel che riguarda l'accesso ai sistemi premiali, valgono le stesse considerazioni inerenti ai meccanismi sanzionatori, considerata la speculare correlazione tra le due tematiche.

Per quanto concerne più specificamente la Regione autonoma Trentino Alto-Adige e le Province autonome di Trento e Bolzano, non può essere dubbio, in linea di principio, il loro assoggettamento a un meccanismo di monitoraggio e di sanzioni collegato al rispetto degli obblighi complessivi di finanza pubblica. Infatti, lo statuto speciale, nel testo modificato dalla legge n. 190 del 2014, precisa all'art. 79, comma 4-*quinquies*, che «[r]estano ferme le disposizioni in materia di monitoraggio, certificazione e sanzioni previste dai commi 460, 461 e 462 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228».

3.2.- Per quel che riguarda la peculiare disciplina della finanza provinciale trentina, è stato affermato «che la materia della finanza provinciale di Trento e di Bolzano è ispirata al principio dell'accordo, il quale nel caso di specie si è manifestato, tra l'altro, attraverso una legislazione peculiare finalizzata all'attuazione e al rispetto dei vincoli macroeconomici di matrice europea e nazionale. È altresì indiscutibile che la vigilanza e la concreta attuazione di tale specifico quadro finanziario - ferma restando la competenza in termini di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci delle locali sezioni di controllo della Corte dei conti» (sentenza n. 40 del 2014) - è demandata alle Province autonome in coerenza con gli obiettivi loro assegnati. Le disposizioni provinciali - emanate a seguito dello specifico strumento dell'accordo - assumono così carattere di «parametro normativo primario per la gestione finanziaria degli enti sub-regionali tra i quali, appunto, gli enti locali territorialmente interessati» (sentenza n. 40 del 2014)» (sentenza n. 94 del 2018).





Gli enti locali della Provincia autonoma di Trento operano in un regime «che è eterogeneo ed esterno rispetto all'ordinario sistema di finanziamento degli enti locali, ma non sono esentat[i] dal sistema sanzionatorio generale [...], pur nella peculiarità delle rispettive regole di finanza pubblica. In definitiva, dalle esposte considerazioni deriva inequivocabilmente che le autonomie ricorrenti - mentre sono soggette ai vincoli e agli obiettivi di finanza pubblica secondo la peculiare disciplina per esse prevista - non partecipano ai fondi statali che riguardano rispettivamente l'incameramento dell'importo delle sanzioni e la correlata erogazione dei premi afferenti al regime ordinario degli altri enti territoriali» (sentenza n. 101 del 2018).

3.3.- Nella gestione degli obiettivi di finanza pubblica su base territoriale la Provincia autonoma di Trento assume dunque il ruolo di regista del sistema finanziario provinciale integrato.

La separatezza del suo sistema di relazioni finanziarie comporta una correlata autonomia del regime attivo e passivo dei flussi finanziari degli enti locali. Così come i proventi delle sanzioni sono trattenuti dalla Provincia autonoma e non versati allo Stato, così, egualmente, detti enti non partecipano a quelle misure premiali che si alimentano dei proventi delle sanzioni afferenti al regime ordinario degli altri enti territoriali. Gli enti locali virtuosi potranno semmai godere di maggiori trasferimenti da parte della Provincia in ossequio a un criterio desumibile dalla misura premiale prevista dal comma 479; ferma restando - aspetto invero pacifico ed espressamente previsto dallo stesso Statuto - la correlata responsabilità dell'ente apicale (nel caso, la Provincia autonoma) nei confronti dello Stato per il mancato raggiungimento degli obiettivi concordati.

4.- In definitiva, la norma impugnata conferma, sia pure sotto diversa articolazione, la sostanza delle relazioni finanziarie tra lo Stato e la Provincia autonoma di Trento per quel che riguarda la responsabilità complessiva del raggiungimento degli obiettivi macroeconomici su base provinciale e la sottoposizione degli enti locali trentini al comune sistema sanzionatorio e premiale adottato su base nazionale.

Da ciò discende la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate dalla ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 828, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), promosse, in riferimento agli artt. 8, 16, 79, 80, 81, 103, 104 e 107 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige), agli artt. 17, 18 e 19 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione, all'accordo siglato in data 15 ottobre 2014, recepito dalla legge 23 dicembre 2014 n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», nonché al principio dell'accordo in materia di rapporti finanziari tra Provincia autonoma e Stato di cui agli artt. 104 e 107 dello statuto speciale e all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., all'art. 81 Cost., anche in relazione alla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e alla legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 febbraio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

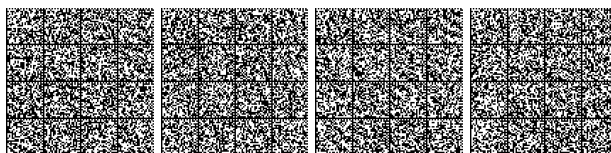
Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 aprile 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 78

*Sentenza 6 marzo - 9 aprile 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Università – Condizioni ostative alla partecipazione alle procedure selettive di chiamata dei professori universitari di prima e di seconda fascia.**

- Legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), art. 18, comma 1, lettera *b*), ultimo periodo.

### 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. 18, comma 1, lettera *b*), ultimo periodo, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), promosso dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, nel procedimento vertente tra l'Università degli studi di Catania e Lucia Lo Bello e altra, con ordinanza dell'8 febbraio 2018, iscritta al n. 63 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2018.

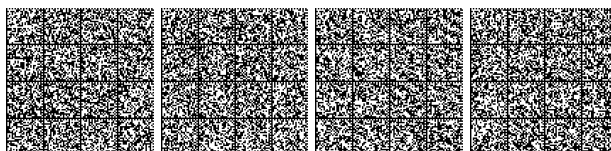
Visti gli atti di costituzione di Lucia Lo Bello e dell'Università degli studi di Catania, l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e l'atto di intervento di Dario Francia;

udito nella udienza pubblica del 5 marzo 2019 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Carmelo Elio Guarnaccia e Rosario Panebianco per Lucia Lo Bello, Felice Giuffrè per l'Università degli studi di Catania e l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza depositata l'8 febbraio 2018, il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, lettera *b*), ultimo periodo, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), nella parte in cui non prevede - tra le condizioni che impediscono la partecipazione ai procedimenti di chiamata dei professori universitari - il rapporto di coniugio con un docente appartenente al dipartimento o alla struttura che effettua la chiamata, ovvero con il rettore, il direttore generale o un componente del consiglio di amministrazione dell'ateneo.



Ad avviso del giudice *a quo*, la disposizione censurata violerebbe, in primo luogo, l'art. 3 Cost. per l'irragionevolezza insita nella mancata previsione del rapporto di coniugio tra le situazioni ostative alla partecipazione alle procedure selettive, a fronte della espressa previsione del rapporto di affinità, il quale presuppone il rapporto coniugale.

Sarebbe violato anche l'art. 97 Cost., per contrasto con il principio di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa.

2.- Il giudizio *a quo* ha per oggetto l'impugnazione della sentenza con cui il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, ha annullato la nomina della vincitrice della procedura selettiva indetta dall'Università degli studi di Catania per la chiamata di un professore di prima fascia, sul rilievo del rapporto di coniugio tra la vincitrice ed altro professore, appartenente allo stesso dipartimento che aveva richiesto l'attivazione della procedura.

Alla pronuncia di annullamento il TAR è pervenuto applicando, in via di interpretazione estensiva, l'art. 18, primo comma, lettera *b*), ultimo periodo, della legge n. 240 del 2010, il quale vieta la partecipazione ai procedimenti di chiamata di coloro che abbiano un grado di parentela o di affinità, fino al quarto grado compreso, con un professore appartenente al dipartimento o alla struttura che effettua la stessa chiamata, ovvero con il rettore, il direttore generale o un componente del consiglio di amministrazione dell'ateneo, ma non prevede espressamente il rapporto di coniugio. La successiva lettera *c*) del medesimo art. 18 estende il divieto in esame al conferimento di assegni di ricerca, alla stipulazione dei contratti di cui al successivo art. 24 e, più in generale, ai «contratti a qualsiasi titolo erogati dall'ateneo». Esso è stato, altresì, ritenuto applicabile dal Consiglio di Stato e dallo stesso Consiglio di giustizia amministrativa anche ai procedimenti per chiamata diretta.

Il giudice *a quo* osserva che alcune pronunce della giurisprudenza amministrativa, anche di secondo grado, hanno interpretato estensivamente il divieto, includendovi anche il rapporto di coniugio. In questo caso, infatti, la familiarità tra giudicante e giudicato sarebbe della massima intensità. Secondo questa giurisprudenza, sarebbe quindi irragionevole la mancata previsione, quale causa di incompatibilità, del rapporto di coniugio, a fronte della espressa previsione dell'affinità, che lo presuppone.

Tuttavia, ad avviso del giudice *a quo*, si tratterebbe di un indirizzo non consolidato, tale da non assurgere a diritto vivente, rispetto al quale sarebbe viceversa preminente la differenza tra coniugio e parentela, nonché tra coniugio e affinità.

Pur essendo il rapporto di coniugio presupposto di quello di affinità, il rimettente ritiene che alla manifesta irragionevolezza della lacuna normativa non si possa ovviare in via interpretativa. A ciò osterebbe, da un lato, la natura tassativa della disposizione che limita la libertà di accesso ai concorsi pubblici e, dall'altro lato, il complessivo ordinamento delle procedure concorsuali, secondo il quale le cause di esclusione fondate su un presumibile conflitto di interessi devono costituire l'*extrema ratio*, ossia laddove non siano possibili altri strumenti per evitarlo.

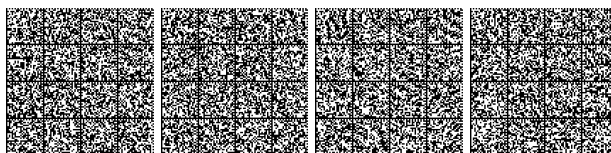
L'unica via per rimediare a questa irragionevole lacuna sarebbe, dunque, rappresentata dall'incidente di legittimità costituzionale dell'art. 18, primo comma, lettera *b*), ultima parte, nella parte in cui non vieta la partecipazione ai procedimenti di chiamata a coloro che sono in rapporto di coniugio con un professore appartenente al dipartimento o alla struttura che effettua la chiamata, ovvero con il rettore, il direttore generale o un componente del consiglio di amministrazione dell'ateneo.

3.- Con memoria depositata il 16 maggio 2018, si è costituita Lucia Lo Bello, parte appellata nel giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale. In via subordinata, ha chiesto che la disposizione censurata sia ritenuta conforme agli artt. 3 e 97 Cost., ove interpretata in modo da ricomprendere anche il rapporto di coniugio tra le cause ostative alla partecipazione alle procedure selettive per la chiamata dei professori.

La parte privata costituita osserva che la disciplina in esame è finalizzata alla prevenzione della disparità di trattamento fra gli aspiranti all'accesso a posti di professore e ricercatore nelle università. Essa è volta ad evitare, anche in astratto, il pericolo di alterazione della imparzialità, non essendo richiesta la prova dell'influenza che i rapporti familiari considerati possano avere sulla procedura selettiva. Questo obiettivo avrebbe una valenza generale, mirando ad assicurare la piena trasparenza di ogni pubblica procedura selettiva. La comunanza di interessi, la solidarietà e la frequentazione che distinguono tali rapporti sono considerate dal legislatore un ostacolo all'imparzialità della selezione concorsuale.

La parte privata costituita rileva che, sebbene non espressamente previsto come causa di esclusione, il rapporto di coniugio è già stato incluso dalla giurisprudenza amministrativa tra le situazioni genetiche dell'incompatibilità, sul rilievo del concetto di familiarità, che trova la massima intensità proprio fra i coniugi.

Peraltro, questa interpretazione estensiva del divieto può essere ritenuta incompatibile con la natura derogatoria attribuita alla disposizione. Al riguardo, è richiamata la sentenza n. 473 del 1993, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 62 del codice di procedura penale del 1930, nella parte in cui non prevedeva che giudici in rapporto



di coniugio tra loro non potessero esercitare nello stesso procedimento funzioni anche separate o diverse. In questo caso, la norma è stata ritenuta eccezionale, e non interpretabile estensivamente, sul presupposto che essa costituisce un limite alla pienezza della funzione del giudice. Analogamente, nel caso in esame, la natura derogatoria della disposizione censurata andrebbe individuata nel limite che essa pone alla libertà di accesso ai concorsi e di ricerca di un lavoro.

3.1.- In via subordinata, la parte costituita propone una lettura della disposizione censurata che consentirebbe, in via interpretativa, di superare la questione di costituzionalità.

È richiamato, a questo riguardo, il contenuto immediatamente precettivo dell'art. 97 Cost., che detta la regola dell'accesso per concorso ai pubblici impieghi e che, allo stesso tempo, impone all'amministrazione di agire in modo imparziale.

Ad avviso della parte costituita, non sarebbe sostenibile neppure la natura eccezionale della disposizione censurata, poiché dall'art. 97 Cost. non si ricava una garanzia del diritto di partecipare ai concorsi per tutti coloro che abbiano le competenze richieste. L'esclusione dal concorso di coloro che si trovano in determinate relazioni con l'ente, ritenute tali da condizionarne la scelta, non costituirebbe affatto una deroga, ma sarebbe una diretta traduzione della *ratio* che ispira l'art. 97 Cost., affinché il concorso sia veramente pubblico e risponda ad un interesse generale, con esclusione di ogni privilegio particolare, quale può derivare dall'influenza esercitabile dai congiunti sugli organi che procedono alla selezione.

Sarebbe, dunque, possibile e doverosa un'interpretazione conforme all'art. 97 Cost., del quale la disposizione censurata costituirebbe attuazione. Essa potrebbe, infatti, essere interpretata estensivamente, in modo da comprendere anche il rapporto di coniugio fra le ipotesi ostative alla partecipazione ai concorsi per la chiamata dei professori universitari.

3.1.2.- D'altra parte, neppure qualificando la disposizione censurata come eccezionale o derogatoria vi sarebbe un divieto assoluto di darne un'interpretazione estensiva, laddove ciò non ne muti la *ratio*, né risulti ridotta l'area di applicabilità della norma derogata, ma sia individuata la reale portata della norma derogatrice (sono richiamate le sentenze n. 153 del 2017, n. 111 del 2016, n. 6 del 2014, n. 275 del 2005, n. 27 del 2001, n. 431 del 1997, n. 86 del 1985 e le ordinanze n. 103 del 2012, n. 203 del 2011, n. 144 del 2009 e n. 10 del 1999).

Sarebbe dunque ragionevole e coerente con la *ratio* dell'intervento legislativo riferire il divieto anche al rapporto di coniugio, come fonte della medesima incompatibilità che muove dal concetto di familiarità, la quale trova la massima intensità fra coniugi. La *ratio* che ha ispirato la legge n. 240 del 2010 sarebbe proprio quella di assicurare l'imparzialità del reclutamento e avanzamento di carriera nel settore universitario, in conformità al principio di uguaglianza e al canone di ragionevolezza, che ne costituisce il corollario.

4.- L'Università degli studi di Catania, parte appellante nel giudizio *a quo*, ha chiesto, in via principale, che la presente questione sia dichiarata inammissibile o comunque non fondata.

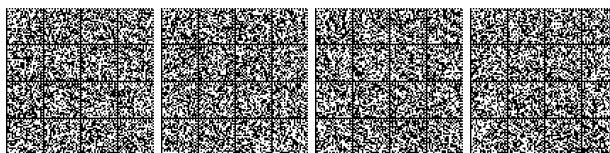
4.1.- Ad avviso della parte costituita, il legislatore avrebbe intenzionalmente omissso di ricomprendere i coniugi nella disposizione che limita l'accesso ai concorsi universitari. Il coniugio presenta, infatti, significativi profili differenziali, tali da giustificare un trattamento legislativo diversificato.

La comune residenza coniugale costituisce elemento fondamentale di garanzia dell'unità familiare, tale da distinguere la condizione dei coniugi da quella dei parenti e affini, per i quali non esiste alcuna esigenza di vita in comune. Pertanto, escludendo i coniugi dal divieto in esame, il legislatore avrebbe inteso tutelare, con una disciplina differenziata, situazioni diverse rispetto a quelle dei parenti e degli affini, in armonia con l'art. 3 Cost. ed il canone della ragionevolezza.

Il divieto previsto dalla disposizione censurata sarebbe volto a rafforzare l'imparzialità nel reclutamento dei docenti, in un ragionevole bilanciamento con l'interesse all'unità familiare. Viceversa, sarebbe discriminatorio ed irragionevole, oltre che in contrasto con gli artt. 2, 29, 30, 31 e 51 Cost., un divieto che costringesse uno dei due coniugi a scegliere tra il rapporto coniugale, l'unità familiare e le legittime aspettative professionali.

Si fa inoltre rilevare che in alcuni settori scientifico-disciplinari non esisterebbe neppure la possibilità di chiedere il trasferimento in altro dipartimento, essendo molte discipline presenti in un unico dipartimento. In questi casi, si porrebbe l'alternativa tra la rinuncia alle proprie aspirazioni professionali e la conclusione del matrimonio.

Nel bilanciamento tra le esigenze dell'uguaglianza e imparzialità che presidiano l'azione amministrativa e quelle dell'unità della famiglia dovrebbe essere attribuita prevalenza a queste ultime. D'altra parte, al fine di garantire l'imparzialità sarebbe stato sufficiente delimitare il rischio di conflitto d'interessi in concreto, anziché configurare una fattispecie di radicale incandidabilità. In molti altri ambiti, infatti, il pericolo di condizionamento è risolto attraverso gli istituti dell'astensione e della ricasazione. L'art. 51 del codice di procedura civile costituirebbe, infatti, un modello generale per risolvere in concreto possibili ipotesi di conflitto di interessi o di "condizionamento parentale".





4.2.- In via subordinata, la difesa della parte appellante ha dedotto l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 51, 97, 29, 30 e 31 Cost., laddove essa sia interpretata nel senso di ricomprendere anche il coniugio tra le situazioni ostative della partecipazione alle procedure in esame.

Ciò sacrificherebbe ingiustamente le aspettative di vita familiare e di crescita professionale dei docenti che rientrano nell'ambito di applicazione del divieto. Per costoro, le scelte di vita della coppia e della famiglia ne uscirebbero perturbate, essendo costretti ad allontanarsi dal nucleo familiare, ovvero dal proprio percorso professionale. Il sacrificio imposto al coniuge sarebbe molto più gravoso di quello che può risentire un altro familiare, non tenuto al rispetto del vincolo di coabitazione.

Il divieto per i coniugi sarebbe, del resto, assolutamente irragionevole e sproporzionato, poiché lo stesso effetto potrebbe essere ottenuto con l'applicazione degli istituti dell'astensione e della ricusazione, che scongiurano il rischio di conflitto d'interessi in concreto, senza pregiudicare il necessario bilanciamento tra diritto al lavoro e tutela della famiglia.

5.- Con atto depositato il 15 maggio 2018, è intervenuto nel presente giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o comunque infondate.

In via preliminare, l'interveniente eccepisce l'inammissibilità della questione per l'omessa sperimentazione di un'esegesi adeguatrice del dato normativo, nel senso di ravvisare nel rapporto di coniugio una situazione genetica della medesima incompatibilità espressamente prevista dalla disposizione censurata.

Tale interpretazione conforme è già stata offerta dal Consiglio di Stato, che è pervenuto a questo risultato rilevando che un'incompatibilità riferita ad un grado di parentela o di affinità, fino al quarto grado compreso, si fonda sul possibile affievolimento del principio di eguaglianza e della conseguente par condicio dei candidati, che deriva dalla familiarità tra giudicante e giudicato, familiarità che è di massima intensità nel caso del coniuge, considerato anche il suo obbligo di coabitazione.

Il divieto in questione sarebbe volto a garantire il pieno rispetto dei principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione, assicurati anche dagli obblighi di astensione e ricusazione previsti dagli artt. 51 e 52 cod. proc. civ. e, per le commissioni di concorso, dall'art. 11 del d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487 (Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi). Inoltre, il medesimo divieto sarebbe volto a salvaguardare l'immagine, la reputazione e il decoro delle università, assicurando che le procedure di chiamata dei professori universitari siano imparziali ed obiettive non solo in concreto, ma, soprattutto, che appaiano tali anche in astratto.

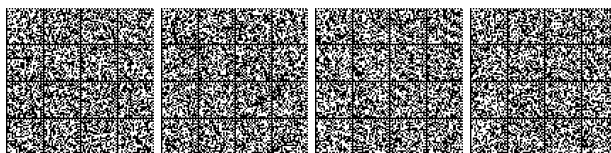
6.- Con atto depositato l'8 febbraio 2019, fuori termine, è intervenuto Dario Francia, chiedendo che la questione in esame sia dichiarata inammissibile, o comunque non fondata.

6.1.- A sostegno della propria legittimazione a partecipare al giudizio costituzionale, l'interveniente deduce di avere chiesto, nell'ambito di un diverso giudizio amministrativo, l'annullamento di un provvedimento di diniego di un incarico di docenza universitaria, determinato dal rilievo del rapporto di coniugio con altro docente del medesimo dipartimento.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, lettera *b*), ultimo periodo, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), nella parte in cui non prevede - tra le condizioni che impediscono la partecipazione ai procedimenti per la chiamata dei professori universitari - il rapporto di coniugio con un professore appartenente al dipartimento o alla struttura che effettua la chiamata, ovvero con il rettore, il direttore generale o un componente del consiglio di amministrazione dell'ateneo.

Ad avviso del giudice *a quo*, la disposizione censurata violerebbe, in primo luogo, l'art. 3 Cost., per l'irragionevolezza insita nella mancata previsione del coniugio tra le situazioni che precludono la partecipazione alle procedure selettive, a fronte della espressa esclusione dei soggetti legati dal rapporto di affinità, il quale presuppone il rapporto di coniugio.



Sarebbe violato anche l'art. 97 Cost., per contrasto con il principio di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa.

2.- In via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità dell'intervento ad opponendum di Dario Francia.

L'atto di intervento è stato depositato l'8 febbraio 2019, oltre il termine di 20 giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* dell'atto introduttivo del giudizio, previsto dall'art. 4, comma 4, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, giacché la pubblicazione della suddetta ordinanza del Consiglio di giustizia amministrativa è avvenuta nella *Gazzetta Ufficiale* n. 17 del 26 aprile 2018.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, il termine previsto dal richiamato art. 4, comma 4, deve ritenersi perentorio e non ordinatorio, con la conseguenza che l'intervento avvenuto dopo la sua scadenza è inammissibile (*ex plurimis*, sentenze n. 99 del 2018, n. 303 del 2010, n. 263 e n. 215 del 2009).

3.- Non sono ammissibili le deduzioni svolte dall'Università degli studi di Catania, in ordine alla denunciata violazione degli artt. 2, 4, 29, 30, 31 e 51 Cost., in quanto volte ad estendere il *thema decidendum* definito dall'ordinanza di rimessione, ponendo in dubbio la legittimità costituzionale della disposizione in esame, ove interpretata nel senso di includere il coniugio tra le cause ostative.

La giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nell'ordinanza di rinvio; non possono, pertanto, essere presi in considerazione, oltre i limiti in questa fissati, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia eccepiti, ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia volti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto della stessa ordinanza (*ex plurimis*, sentenze n. 248, n. 120, n. 27, n. 4 del 2018, n. 251, n. 250, n. 35 e n. 29 del 2017).

4.- Non è fondata l'eccezione di inammissibilità della questione formulata dall'Avvocatura generale dello Stato per l'omessa sperimentazione di un'interpretazione conforme ai principi costituzionali.

Infatti, nel censurare l'irragionevolezza della mancata previsione del rapporto di coniugio ai fini della partecipazione alle procedure di chiamata, il giudice *a quo* dà atto dell'orientamento giurisprudenziale, secondo il quale la disposizione censurata deve essere interpretata in modo costituzionalmente orientato, nel senso che si trovano in posizione di incompatibilità anche coloro che sono legati da rapporto di coniugio con uno dei soggetti indicati nello stesso art. 18.

Tale percorso ermeneutico, tuttavia, viene consapevolmente scartato dal rimettente, il quale ritiene che alla manifesta irragionevolezza della lacuna normativa non si possa ovviare in via interpretativa. A ciò osterebbe sia la tassatività della previsione dei casi di esclusione, in quanto limitativa della libertà di accesso ai concorsi pubblici, sia il complessivo ordinamento delle procedure concorsuali, secondo il quale l'esclusione fondata su presumibili conflitti di interessi dovrebbe costituire l'*extrema ratio*, ove non siano possibili altri strumenti per evitare il conflitto di interessi.

Tali considerazioni del rimettente sono sufficienti ad escludere l'inammissibilità della questione per non avere sperimentato l'interpretazione conforme, che risulta valutata e consapevolmente esclusa dal giudice *a quo*.

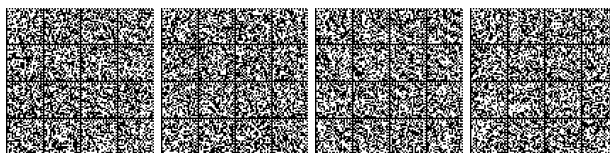
Al riguardo, la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che il fatto che il giudice *a quo* abbia consapevolmente reputato che il tenore letterale della disposizione censurata imponga un'interpretazione e ne impedisca altre, eventualmente conformi a Costituzione, non è ragione di inammissibilità, dato che «la verifica dell'esistenza e della legittimità di interpretazioni alternative, che il rimettente abbia ritenuto di non poter fare proprie, è questione che attiene al merito del giudizio e non alla sua ammissibilità» (*ex plurimis*, sentenze n. 240 del 2018, n. 194, n. 69, n. 53, n. 42 del 2017, n. 95 del 2016, n. 221 del 2015).

Nel caso in esame, non osta, quindi, all'ammissibilità delle questioni la possibilità di interpretazioni alternative, come prospettate da alcune pronunce dei giudici amministrativi e da alcune parti del giudizio.

5.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, lettera *b*), ultimo periodo, della legge n. 240 del 2010, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., non sono fondate.

5.1.- La disposizione censurata si inserisce all'interno della disciplina delle procedure di chiamata dei professori universitari, attraverso le quali gli atenei provvedono alla copertura dei posti di professore di prima e di seconda fascia. Si tratta di procedure di valutazione comparativa, che presuppongono il conseguimento dell'abilitazione scientifica nazionale e possiedono le caratteristiche del concorso, finalizzato alla scelta del miglior candidato in relazione al posto da ricoprire.

In particolare, all'art. 18, primo comma, lettera *b*), ultimo periodo, sono elencate le condizioni che precludono la partecipazione ai procedimenti di chiamata. Sono espressamente esclusi «coloro che abbiano un grado di parentela o affinità fino al quarto grado compreso con un professore appartenente al dipartimento o alla struttura che effettua la chiamata ovvero con il rettore, il direttore generale o un componente del consiglio di amministrazione».



Nella prospettazione del rimettente, questo elenco evidenzerebbe una lacuna. Non è contemplato, infatti, il coniuge di chi sia già inserito nel dipartimento coinvolto nelle procedure indicate. È viceversa previsto, quale situazione ostativa, il rapporto di affinità, il quale presuppone il coniugio. Sotto il profilo testuale, quindi, il coniugio non ricade nel divieto in esame e sull'irragionevolezza di questa omissione si appuntano le censure del giudice *a quo*.

5.2.- Nell'ambito della disciplina delle modalità di accesso e di avanzamento nella carriera accademica, le preclusioni introdotte dalla disposizione censurata sono volte a garantire l'imparzialità delle procedure. Attraverso la previsione di limitazioni riferite alla situazione soggettiva dei possibili candidati, la legge n. 240 del 2010 ha inteso rafforzare, in termini assoluti e preclusivi, le garanzie di imparzialità della scelta dell'amministrazione. Sino all'introduzione della disciplina in esame, ad evitare il pericolo di condizionamenti nello svolgimento della procedura era valso, invece, l'obbligo di astensione del soggetto che si trovasse in situazione di incompatibilità (art. 51 del codice di procedura civile, richiamato dall'art. 11 del d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487, «Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi»). Nelle cause di incompatibilità, e nei modi di farle valere, di cui all'art. 51 cod. proc. civ., la giurisprudenza amministrativa ha individuato un modello generale, estensibile a tutti i campi dell'azione amministrativa, quale applicazione dell'obbligo costituzionale d'imparzialità nelle procedure di accesso ad impieghi pubblici.

Nell'intervento legislativo in esame, che pure ha introdotto procedure selettive, non solo nazionali, ma anche locali, volte a meglio tutelare l'imparzialità della selezione, le previste situazioni di rigida incandidabilità sono espressione di un bilanciamento fra il diritto di ogni cittadino a partecipare ai concorsi universitari e le ragioni dell'imparzialità, che è tutto improntato alla prevalenza di tali ragioni. Che essa non includa il coniugio come motivo di incandidabilità degli aspiranti alla chiamata non può ritenersi irragionevole. Il coniugio richiede, infatti, un diverso bilanciamento. Esso pone a fronte dell'imparzialità non soltanto il diritto a partecipare ai concorsi, ma anche le molteplici ragioni dell'unità familiare, esse stesse costituzionalmente tutelate.

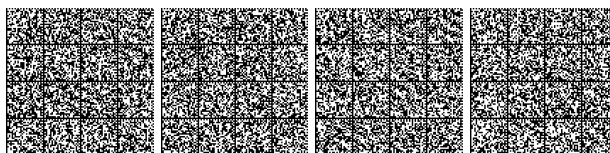
Sono infatti fuor di dubbio le peculiarità del vincolo matrimoniale rispetto a tutte le altre situazioni personali contemplate dalla disposizione censurata. Il matrimonio scaturisce di frequente da una relazione che, nell'università come altrove, si forma nell'ambiente di lavoro dove si radicano le prospettive future di entrambe le parti. Si caratterizza per l'elemento volontaristico, viceversa mancante negli altri rapporti considerati, e comporta convivenza, responsabilità e doveri di cura reciproca e dei figli, così come previsto dal codice civile.

La considerazione di tali elementi differenziali vale a giustificare, su un piano di ragionevolezza, il trattamento riservato dalla disposizione censurata al vincolo derivante dal matrimonio. Se, da un lato, la comune residenza coniugale costituisce elemento di garanzia dell'unità familiare, dall'altro lato, la presenza dell'elemento volontaristico può rendere eludibile e, quindi, priva di effetti, la eventuale previsione normativa dell'incandidabilità del coniuge, frustrandone così le stesse finalità.

Appare dunque più aderente alle esigenze qui in gioco un bilanciamento che affidi la finalità di garantire l'imparzialità, la trasparenza e la parità di trattamento nelle procedure selettive a meccanismi meno gravosi, attinenti ai componenti degli organi cui è rimessa la valutazione dei candidati. Come già osservato, nell'art. 51 cod. proc. civ. è stata individuata l'espressione dell'obbligo costituzionale d'imparzialità nelle procedure di accesso all'impiego pubblico. E in tale articolo, là dove lo si è voluto, il coniugio è esplicitamente regolato, accanto al rapporto di parentela e di affinità fino al quarto grado.

È inoltre significativo che, in altri sistemi giuridici vicini al nostro, da un lato, vengono promossi percorsi accademici che favoriscono l'unità familiare, e dall'altro lato, che qui maggiormente rileva, l'esigenza di preservare l'accesso alla carriera accademica da possibili condizionamenti è soddisfatta attraverso meccanismi diversi dalla drastica previsione dell'incandidabilità.

L'attuale regolazione delle situazioni che precludono la partecipazione alle procedure di chiamata costituisce, dunque, il risultato di un bilanciamento non irragionevole tra la pluralità degli interessi in gioco. La disposizione censurata non si pone, dunque, in contrasto con il parametro di cui all'art. 3 Cost., né lede i principi di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 Cost.





PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento di Dario Francia;

2) dichiara non fondate la questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, lettera b), ultimo periodo, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), sollevate dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*Giuliano AMATO, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 aprile 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

**T\_190078**

n. 79

*Sentenza 20 marzo - 9 aprile 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Enti pubblici – Tempi, modalità e inquadramento del personale a seguito della riorganizzazione della Croce rossa italiana da ente di diritto pubblico in Associazione di volontariato, in regime di diritto privato.**

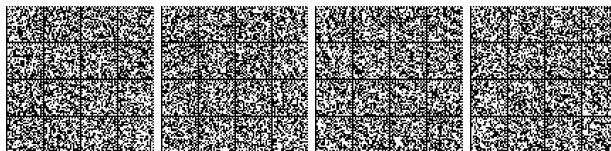
- Decreto legislativo 28 settembre 2012, n. 178, recante «Riorganizzazione dell'Associazione italiana della Croce Rossa (C.R.I.) a norma dell'art. 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183», artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8.

## 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, 2, 3, 4, 5, 6 e 8 del decreto legislativo 28 settembre 2012, n. 178, recante «Riorganizzazione dell'Associazione italiana della Croce Rossa (C.R.I.), a norma dell'articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183», promosso dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione terza, nel procedimento vertente tra Pasquale Mancuso e altri e il Ministero della difesa e altri, con ordinanza del 19 luglio 2017, iscritta al n. 137 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti l'atto di costituzione di Pasquale Mancuso e altri, l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché gli atti di intervento ad adiuvandum di Massimo Cipullo e altri (ivi compreso Fabrizio Spagnuolo), di David Ambrosini e altri e di Luigi Siciliano e altri, questi ultimi due fuori termine;

udito nell'udienza pubblica del 5 marzo 2019 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

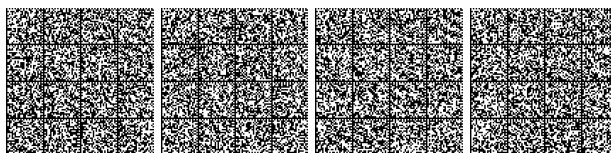
uditi gli avvocati Paolo Leone per Massimo Cipullo e altri, Salvatore Sfrecola per Fabrizio Spagnuolo, Vincenzo Gigante per Luigi Siciliano e altri, Francesco Foggia per Pasquale Mancuso e altri e gli avvocati dello Stato Enrico De Giovanni e Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 19 luglio 2017 (reg. ord. n. 137 del 2017), il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione terza, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4 e 8, nonché, anche autonomamente, degli artt. 5 e 6 del decreto legislativo 28 settembre 2012, n. 178, recante «Riorganizzazione dell'Associazione italiana della Croce Rossa (C.R.I.), a norma dell'articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183», per violazione degli artt. 1 e 76 della Costituzione, in relazione all'art. 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), nonché per violazione degli artt. 3, 97 e 117 (*recte*: primo comma), Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952 e ratificato con legge 4 agosto 1955, n. 848.

2.- Il giudice rimettente premette, in narrativa, che con due ricorsi successivamente riuniti (n. 8540 e n. 8541 del 2016), entrambi notificati il 21 luglio 2016, numerosi appartenenti al Corpo militare della Croce Rossa Italiana (da ora in poi: *CRI*) hanno impugnato dinanzi al TAR Lazio il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 marzo 2016 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, serie generale, n. 155 del 5 luglio 2016), recante «Criteri e modalità di equiparazione fra i livelli di inquadramento del personale già appartenente al corpo militare e quelli previsti dal contratto collettivo relativo al personale civile con contratto a tempo determinato della associazione italiana della Croce Rossa», adottato nell'ambito della trasformazione della *CRI* da ente pubblico non economico ad associazione dotata di personalità giuridica di diritto privato, la cui entrata in vigore ha rappresentato, ai sensi dell'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 178 del 2012, il *dies a quo* del collocamento in congedo del personale in questione. Nel giudizio principale sono stati altresì impugnati «“ogni atto presupposto [...] o comunque collegato”, ivi compresi i pareri del Ministero dell'economia (nota n. 7124 del 21 settembre 2015), del Ministero della difesa (nota n. 36224 del 23 settembre 2015) e della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica (note n. 54978 del 30 settembre 2015; note DICA 13536 del 23 giugno 2016 e 11614 del 31 maggio 2016)», nonché i conseguenti provvedimenti individuali di congedo, i cui estremi, tuttavia, il rimettente ammette essere «ancora non conosciuti».

3.- I ricorrenti hanno contestato l'ultima fase della trasformazione della *CRI*, avviata con la legge n. 183 del 2010 e portata a compimento dal d.lgs. n. 178 del 2012 e dai successivi decreti attuativi, tra cui i provvedimenti di determinazione dei criteri di inquadramento del personale militare nel ruolo civile e di congedo del medesimo personale dal Corpo militare. I ricorrenti hanno prospettato, con riferimento a detti provvedimenti, ritenuti direttamente incidenti sul loro trattamento giuridico ed economico, varie censure di violazione di legge ed eccesso di potere, proponendo altresì eccezioni di illegittimità costituzionale del d.lgs. n. 178 del 2012, in accoglimento delle quali il giudice *a quo* ha sollevato le questioni dianzi indicate.



4.- In punto di rilevanza, il Collegio rimettente ritiene che il d.P.C.m. 25 marzo 2016, così come i provvedimenti presupposti e collegati, impugnati nel giudizio *a quo*, siano stati adottati in modo conforme all'*iter* procedurale tracciato dal d.lgs. n. 178 del 2012, con la conseguenza che l'eventuale declaratoria di illegittimità del suddetto decreto legislativo condurrebbe, inevitabilmente, all'accoglimento del ricorso nel giudizio principale, mentre, al rigetto delle medesime questioni non potrebbe che seguire quello delle domande dei ricorrenti.

5.- In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente si sofferma anzitutto sulla denunciata violazione dell'art. 76 Cost. da parte del d.lgs. n. 178 del 2012, osservando che l'art. 2, comma 1, della legge n. 183 del 2010 avrebbe delegato il Governo «ad adottare [...] uno o più decreti legislativi, finalizzati alla riorganizzazione degli enti, istituti e società vigilati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero della salute, nonché alla ridefinizione del rapporto di vigilanza dei predetti Ministeri sugli stessi enti, istituti e società, ferme restando [...] le funzioni loro attribuite», secondo principi e criteri direttivi così riassunti dallo stesso rimettente: *a)* semplificazione e snellimento dell'organizzazione e della struttura amministrativa, in base ai principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'attività amministrativa, «ferme restando le specifiche disposizioni vigenti per il [...] personale in servizio»; *b)* razionalizzazione e ottimizzazione delle spese; *c)* ridefinizione del rapporto di vigilanza, in base a indirizzi e direttive delle amministrazioni vigilanti; *d)* organizzazione del casellario centrale infortuni; *e)* obbligo degli enti e istituti vigilati di adeguare i propri statuti alle disposizioni dei decreti legislativi emanati in attuazione della medesima legge delega.

5.1.- Il giudice *a quo* sottolinea come, pur «a fronte di tali disposizioni - che non sembrano suggerire interventi totalmente innovativi, né certamente soppressivi, degli enti da riorganizzare - il decreto legislativo n. 178 del 2012» operi, invece, «un'integrale rinnovazione strutturale per quanto riguarda la Croce Rossa Italiana».

Tale riorganizzazione comporta, in base all'art. 2 del medesimo d.lgs., che la CRI, dal 1° gennaio, assuma la denominazione di «Ente strumentale alla Croce Rossa italiana», mantenendo una personalità giuridica di diritto pubblico e, in virtù dell'art. 8 del d.lgs. n. 178 del 2012, che, «a far data dal 1° gennaio 2018» detto Ente strumentale sia soppresso e posto in liquidazione, «con subentro in tutti i rapporti attivi e passivi di una neo-istituita "Associazione della Croce Rossa italiana", promossa dai soci della C.R.I. e dotata di personalità giuridica di diritto privato».

Tale Associazione privata opera come movimento volontario di soccorso, alla stregua di una onlus, ed è destinataria di una peculiare disciplina per quanto riguarda il Corpo militare ausiliario delle Forze armate. L'art. 5 del d.lgs. n. 178 del 2012 riduce, infatti, il Corpo militare della CRI da oltre 800 a 300 unità, distinguendo, da un lato, il Corpo militare volontario e, dall'altro, il preesistente Corpo delle infermiere volontarie della Croce Rossa, caratterizzati entrambi dalla presenza di personale esclusivamente volontario, sottratto ai codici penali militari e alle disposizioni in materia militare, fatta eccezione per la categoria del congedo.

5.2.- In base allo stesso art. 5, comma 5, il personale del pregresso Corpo militare della CRI, costituito da unità già in servizio continuativo per effetto di provvedimenti di assegnazione a tempo indeterminato «transita [...] in un ruolo ad esaurimento nell'ambito del personale civile della CRI e successivamente dell'Ente ed è collocato in congedo, nonché iscritto a domanda nel ruolo» del Corpo militare volontario. «Resta ferma la non liquidazione del trattamento di fine servizio, in quanto il transito [...] interviene senza soluzione di continuità nel rapporto di lavoro con la CRI ovvero con l'Ente. Al predetto personale continua ad essere corrisposta la differenza tra il trattamento economico in godimento, limitatamente a quello fondamentale ed accessorio avente natura fissa e continuativa, e il trattamento del corrispondente personale della CRI, come assegno ad personam riassorbibile in caso di adeguamenti retributivi [...]».

5.3.- Il successivo art. 6 del decreto legislativo censurato prevede, al comma 1, la fissazione di «criteri e [...] modalità di equiparazione fra i livelli di inquadramento previsti dal contratto collettivo relativo al personale civile con contratto a tempo indeterminato della CRI e quelli del personale di cui all'art. 5 già appartenente al Corpo militare, nonché tra i livelli delle due predette categorie di personale e quelli previsti dai contratti collettivi dei diversi comparti della Pubblica Amministrazione», previa informativa alle organizzazioni sindacali; al comma 3 prevede, inoltre, per il personale «non impiegato nelle convenzioni ed eccedente l'organico dell'Associazione», l'applicazione delle «disposizioni vigenti sugli strumenti utilizzabili per la gestione di eccedenze di personale nelle pubbliche amministrazioni», tramite ricorso a procedure di mobilità, «anche con riferimento ad amministrazioni con sede in province diverse rispetto a quella di impiego».

5.4.- Secondo il giudice rimettente appare «evidente il profondo mutamento di status e di prospettive del personale militare, costretto ad una scelta obbligata, se impiegato nella precedente attività [...], in quanto l'unica possibile permanenza nel ridotto ruolo militare è quella dell'opzione per un'attività volontaria, da svolgere a titolo gratuito». Quanto «all'inevitabile [...] passaggio al ruolo civile, non vi è inoltre garanzia di progressione economica commisurata al grado rivestito (essendo previsto solo un assegno "ad personam", destinato al riassorbimento nell'ambito del successivo sviluppo di carriera nel nuovo ruolo [...])» e, ugualmente, mancano garanzie di conservazione delle funzioni in precedenza attribuite.



5.5.- Tali aspetti vengono ritenuti contrari a quanto previsto dall'art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge delega n. 183 del 2010. Non sarebbe infatti riconducibile alla volontà del legislatore delegante, più che la disposta privatizzazione della CRI, l'assenza di concrete garanzie di continuità rispetto all'assolvimento di compiti istituzionali tradizionalmente affidati alla stessa Croce Rossa e fatti espressamente salvi dalla legge di delega, proprio ai sensi del richiamato art. 2, comma 1.

5.6.- Secondo il rimettente, tale previsione, riferendosi ad una mera "riorganizzazione" di determinati enti, non potrebbe estendersi ad interventi di tipo soppressivo come quelli che, nel caso di specie, hanno invece portato alla liquidazione ed estinzione dell'ente pubblico della CRI, nonché all'istituzione di una nuova entità in forma associativa e di natura privata, dai compiti generalmente analoghi, senza, però, alcuna garanzia di effettiva continuità funzionale. La «smobilitazione delle risorse e di gran parte del personale» comprometterebbe - a detta del rimettente - la prosecuzione delle funzioni della CRI.

5.7.- Il TAR Lazio ritiene che il vizio dell'eccesso di delega riguardi l'intero impianto del d.lgs. n. 178 del 2012 (artt. da 1 a 6 e 8), ad eccezione dell'art. 7, poiché è sostanzialmente nella sua intenzione che tale atto normativo non appare riconducibile alla volontà del legislatore delegante, i cui obiettivi si limiterebbero al mero riordino del rapporto di vigilanza degli enti sottoposti al controllo dei ministeri sopra menzionati. A dimostrazione di ciò, il rimettente richiama alcune riorganizzazioni avvenute, sempre in forza del medesimo art. 2 della legge n. 183 del 2010, per altri e differenti enti ed istituti (tra cui, gli istituti zooprofilattici sperimentali, l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali e la Lega italiana per la lotta contro i tumori), nonché alcuni casi di privatizzazione per legge di Corpi militari (Agenti di custodia e Polizia di Stato), attraverso cui questi hanno sì mutato la propria natura giuridica, ma senza depotenziare o disperdere il personale e le relative strutture.

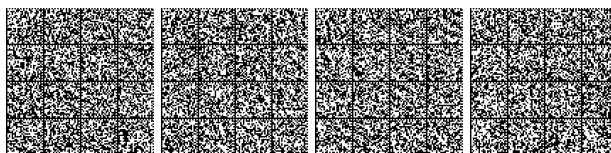
5.8.- A tale riguardo, il giudice *a quo* ritiene di non poco rilievo come la legge delega abbia predisposto l'assegnazione delle risorse finanziarie. Queste sono previste a carico del bilancio dello Stato, sulla base di criteri la cui determinazione è demandata ai Ministri della salute, dell'economia e delle finanze, e della difesa, senza il riferimento, però, a precisi parametri che garantiscano, tramite la copertura finanziaria, l'effettivo espletamento delle funzioni riconducibili tanto all'Ente strumentale, quanto alla nuova Associazione privata della CRI. In tale ottica - secondo il rimettente - «appare ravvisabile una sostanziale, benché parziale, sub-delega della funzione normativa affidata al Governo, in quanto risulta che quest'ultimo abbia demandato a scelte ministeriali aspetti essenziali della nuova disciplina» (viene richiamata la sentenza n. 104 del 2017). È comunque ribadito come nessuna delle disposizioni in materia di assegnazione delle risorse sia ritenuta sufficiente e adeguata a far assolvere alla neoistituita Associazione le funzioni e le attività di interesse pubblico, affidatele anche dall'art. 1 del d.lgs. n. 178 del 2012.

5.9.- Considerazioni analoghe vengono rivolte anche autonomamente agli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 178 del 2012, rispetto al trattamento del personale militare, le cui modalità di smilitarizzazione e ridefinizione del trattamento economico risultano stabilite - senza alcuna previsione dettata dal legislatore delegante - in implicita deroga a puntuali disposizioni del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare) e, in particolare, agli artt. 622, 1757, 1759, 1760 e 1799. L'istituzione di un contingente militare ridotto e non retribuito, nonché la mobilità del restante personale passato al ruolo civile - senza alcun preciso riferimento alla professionalità acquisita nel settore di appartenenza - appaiono al giudice *a quo* «apertamente confliggenti con i principi e criteri direttivi, di cui all'art. 2, comma 1, lettera *a*) della legge delega, che lasciava "ferme [...] le specifiche disposizioni vigenti per il [...] personale, in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge"».

5.10.- I citati artt. 5 e 6, così come gli artt. da 1 a 4 e 8 del d.lgs. n. 178 del 2012 sono, da ultimo, denunciati come contrari ad altre disposizioni costituzionali e, precisamente: all'art. 1 Cost., «per adozione, da parte del Governo, di iniziative di rilievo politico, non riconducibili al legislatore delegante»; agli artt. 3 e 97 Cost., «per l'irrazionalità di scelte, destinate ad incidere su servizi di assoluta valenza per la salute, l'incolumità e l'ordine pubblico, senza adeguato bilanciamento fra le esigenze sottostanti a tali servizi e le contrapposte ragioni di contenimento della spesa»; all'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 1, paragrafo 1, Prot. addiz. CEDU, che garantisce «i beni delle persone fisiche e giuridiche in una accezione, già ricondotta dalla giurisprudenza alla titolarità di qualsiasi diritto, o di mero interesse di valenza patrimoniale, rientrante fra i parametri di costituzionalità riconducibili [...] al citato art. 117, anche per quanto attiene alle modalità di tutela dei lavoratori, con riferimento agli aspetti patrimoniali del rapporto di lavoro» (viene citata la sentenza n. 303 del 2011).

6.- Con atto depositato il 30 ottobre 2017, si sono costituiti Pasquale Mancuso e altri diciotto ricorrenti nel giudizio principale.

6.1.- In pari data, è stato depositato atto di intervento ad adiuvandum, dal contenuto pressoché identico, sottoscritto da otto ricorrenti nel giudizio *a quo*, nonché da Massimo Cipullo e altre ventiquattro persone, estranei ad esso.





Questi ultimi affermano di essere stati dipendenti a tempo indeterminato della CRI, prima, e dell'Ente strumentale alla CRI, poi, e che per effetto delle norme censurate sono cessati dal proprio impiego e transitati in mobilità presso altre amministrazioni dello Stato. Vantano, in quest'accezione, un interesse qualificato per partecipare al giudizio di legittimità instaurato dinanzi al giudice costituzionale.

6.2.- In entrambi questi atti, le parti e gli intervenienti «insistono per la conservazione del proprio status di militari in servizio attivo, nella pienezza dei diritti e delle posizioni sostanziali di carattere giuridico, economico e professionale collegate a tale tipologia di impiego, come disciplinate dal Codice dell'Ordinamento militare» e sostengono il contrasto del d.lgs. n. 178 del 2012 con i principi e le norme costituzionali. Oltre a riproporre le motivazioni già esposte nell'ordinanza di rimessione, aggiungono, poi, diverse e nuove argomentazioni a favore dell'incostituzionalità della norma censurata.

6.3.- Quanto alla violazione dell'art. 76 Cost., con riferimento alla trasformazione dello statuto e della natura giuridica della CRI, i ricorrenti ritengono che dai lavori preparatori della legge delega n. 183 del 2010 si evinca l'assenza della volontà del Parlamento di disporre la cessazione dell'ente pubblico della Croce Rossa; e che l'operazione posta in essere dal Governo non possa ritenersi un «coerente sviluppo ed un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante», né tantomeno che «le scelte del legislatore delegato siano coerenti con gli indirizzi generali della delega e compatibili con la *ratio* di questa» (sono richiamate le sentenze n. 194 del 2015 e n. 182 del 2014). Le privatizzazioni avvenute sarebbero state «specificamente previste in testi di legge che hanno rubricato il relativo disegno con la chiara operazione di modificazione della natura giuridica degli enti coinvolti» (vengono indicati il caso del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, recante «Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica», relativo alla trasformazione in società per azioni di IRI, ENI, INA, ENEL, Ferrovie dello Stato; e quello della legge 8 agosto 2002, n. 178, recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, recante interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell'economia anche nelle aree svantaggiate», attinente alla trasformazione dell'ANAS in *spa*). In tali casi - affermano i ricorrenti - questa Corte avrebbe «confermato la legittimità della decisione di sopprimere l'ente, proprio in quanto tale obiettivo era specificamente previsto e fissato dal legislatore delegante» (viene citata la sentenza n. 237 del 2013).

6.4.- Sempre con riferimento alla violazione dell'art. 76 Cost., gli atti di costituzione e di intervento sottolineano, inoltre, come l'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 178 del 2012, prevedendo che «il Ministro delle salute e, per quanto di competenza, il Ministro della difesa, adottano atti di indirizzo ed esercitano la funzione di vigilanza sulla CRI e, successivamente sull'Ente», ometta qualsiasi riferimento ad ogni forma di vigilanza sulla neoistituita Associazione, benché uno degli scopi essenziali della delega fosse proprio quello di rafforzare la sfera di controllo dello Stato sull'organizzazione e sulla gestione degli enti «riformati» ai sensi dell'art. 2, lettera c), della legge n. 183 del 2010. Parimenti, evocano il contrasto del d.lgs. n. 178 del 2012 con le norme del d.lgs. n. 66 del 2010 (d'ora in poi, anche: cod. ordinamento militare) e con le Convenzioni internazionali di Ginevra, ratificate e rese esecutive con legge 27 ottobre 1951, n. 1739, e, segnatamente, con la Convenzione per il miglioramento della sorte dei feriti e dei malati delle Forze armate in campagna.

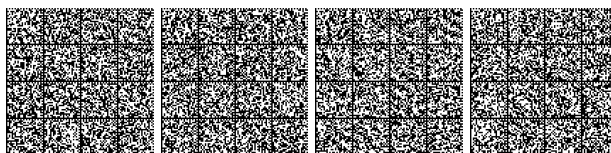
In particolare, gli artt. 5 e 6 del censurato decreto legislativo, non assoggettando il Corpo militare volontario della neoistituita Associazione della Croce Rossa italiana alle disposizioni del cod. ordinamento militare, derogherebbero agli artt. 24 e 26 della citata Convenzione, i quali prevedono che il personale delle società nazionali della Croce Rossa debba invece essere sottoposto a codici e regolamenti militari per l'espletamento dei peculiari compiti da svolgere in contesti di crisi internazionale.

6.5.- Le parti e gli intervenienti denunciano, poi, con particolare riferimento alla procedura di mobilità che ha interessato il personale militare della CRI, la violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione (artt. 3 e 97 Cost.).

Le modifiche disposte dalla norma censurata non rappresenterebbero l'esito del tentativo di trovare, per il personale coinvolto, un impiego effettivamente in linea con la professionalità maturata nel settore delle emergenze, del soccorso e dell'ausilio alle Forze armate.

A riprova di ciò, viene richiamato il contenuto del d.P.C.m. 26 marzo 2016, oggetto del giudizio principale, il quale avrebbe indicato in maniera del tutto tautologica il criterio per disporre l'equiparazione del personale della CRI ai livelli e alle qualifiche proprie della contrattazione collettiva di comparto.

6.6.- Gli atti di costituzione e intervento evocano, infine, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 1 Prot. addiz. CEDU. La denuncia si concentra sul transito disposto per il personale del Corpo militare in ruoli e funzioni propri del personale civile, senza la previsione di precisi criteri di equipollenza volti ad evitare disparità di trattamento.





Il d.lgs. n. 178 del 2012, e in particolare gli artt. 5 e 6, tramite il collocamento in congedo del personale militare e attraverso il processo di privatizzazione della CRI, avrebbero determinato un'ingerenza nei diritti concernenti il trattamento giuridico ed economico dei lavoratori coinvolti dalla riforma, che ricadrebbero nella nozione di «beni», tutelati dall'art. 1 Prot. addiz. CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (sono citate, con riguardo ai crediti salariali nel pubblico impiego, Corte EDU, sentenze 7 maggio 2013, Koufaki e Adedy contro Grecia, 8 novembre 2005, Ketchko contro Ucraina; con riguardo a prestazioni previdenziali o assistenziali, Corte EDU, grande camera, sentenza 12 aprile 2006, Stec e altri contro Regno Unito, Corte EDU, decisione 30 settembre 2010, Hasani contro Croazia). In tal senso, la norma sovranazionale viene reputata lesa con riguardo all'ingerenza dello Stato nel godimento da parte del personale militare della CRI dei diritti a carattere patrimoniale e non patrimoniale, comunque di rilievo costituzionale.

7.- In data 12 dicembre 2017 hanno depositato, fuori termine, atto di intervento ad adiuvandum David Ambrosini e altre centoquindici persone.

8.- Con atto depositato il 31 ottobre 2017, 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 infondate.

8.1.- In merito all'ipotizzato eccesso di delega, che sarebbe limitata alla riorganizzazione e non alla soppressione degli enti vigilati, l'interveniente sostiene che il legislatore delegato abbia esercitato i propri poteri entro i limiti posti dal Parlamento.

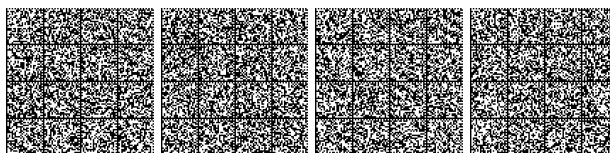
Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, per comprendere la riforma attuata dal d.lgs. n. 178 del 2012 occorre muovere da una premessa, non richiamata dalle controparti. La CRI versa da decenni in una situazione di dissesto finanziario, che l'ha costretta ad un lungo periodo di commissariamento. Il legislatore delegato, nel provvedere a una riorganizzazione dell'ente, non poteva non considerare quest'aspetto. Più specificamente, il Governo ha dovuto calare il nuovo assetto associativo della CRI in un contesto normativo e sociale radicalmente mutato rispetto a quello in cui nacque. Ciò, peraltro, non contrasta con la giurisprudenza costituzionale che, in più occasioni, ha invitato ad una lettura sistematica della legge di delegazione, proprio «alla luce del contesto normativo nel quale essa si inserisce, nonché della *ratio* e delle finalità che la ispirano» (è richiamata la sentenza n. 104 del 2017). Lo scopo perseguito è stato quello di adeguare la struttura della CRI al rispetto dei principi di efficienza e razionalità che sono a presidio dell'azione amministrativa, incaricando il Governo di individuare lo strumento organizzativo migliore per compiere tale riforma. Condivisa anche dal Parlamento l'inadeguatezza della veste giuridica dell'ente pubblico non economico, il legislatore delegato si è quindi orientato verso un modello organizzativo di tipo privatistico, peraltro già largamente utilizzato per l'assolvimento di funzioni pubblicistiche. Funzioni, queste, che - secondo il Presidente del Consiglio dei ministri - non sono messe in discussione dal legislatore delegato, stante il carattere prevalente della CRI, di associazione di volontari.

8.2.- L'Avvocatura generale contesta, altresì, il fatto che il d.lgs. n. 178 del 2012 non offrirebbe garanzie di continuità per l'assolvimento delle funzioni tradizionalmente affidate alla Croce Rossa.

Il trasferimento alla neoistituita Associazione della Croce Rossa italiana di tutti i beni mobili e immobili in proprietà del soppresso ente; così come il subentro di essa in tutti i rapporti attivi e passivi pendenti; o, ancora, i contributi versati alla stessa da parte dello Stato, in conseguenza della avvenuta trasformazione, sono fattori che - secondo l'Avvocatura - dovrebbero consentire alla nuova Associazione, benché privatizzata, di assolvere quelle attribuzioni di rilievo pubblico che, da sempre, caratterizzano la sua attività. Numerosi eventi smentirebbero, peraltro, quanto affermato dal giudice *a quo* e dai ricorrenti: la nuova Associazione privata, in più occasioni (terremoti del 2016, valanga di Pescara del 2017, terremoto di Ischia del 2017), avrebbe svolto tali funzioni in modo più che adeguato, a riprova «dell'assoluta ragionevolezza delle scelte operate» dal legislatore delegato.

8.3.- L'Avvocatura generale contesta altresì le affermazioni del TAR Lazio e della difesa dei ricorrenti, con riferimento all'ipotizzato eccesso di delega e alla asserita lesione degli artt. 3 e 117 Cost. (in riferimento all'art. 1 Prot. addiz. CEDU), per supposta reformatio in peius del trattamento giuridico ed economico del personale appartenente al Corpo militare della Croce Rossa.

Quanto alla modalità di tutela dei lavoratori, la difesa dello Stato evidenzia il rispetto dei principi e dei criteri direttivi contenuti nella legge n. 183 del 2010. L'art. 2, comma 1, lettere *a)* e *b)*, di tale legge ha previsto la «riorganizzazione» degli enti e «la razionalizzazione e l'ottimizzazione delle spese e dei costi di funzionamento». Tra questi obiettivi, rientrerebbe necessariamente anche la riorganizzazione del personale, essendo «impensabile che si possa procedere ad una nuova configurazione o assetto di un soggetto, e non importa se pubblico o privato, senza che il personale dipendente sia coinvolto in un simile meccanismo». L'Avvocatura evidenzia comunque che «la Croce Rossa Italiana ha sempre previsto, nella propria compagine associativa, la presenza di due Corpi ausiliari alle Forze armate, denominati, rispettivamente, Corpo delle infermiere volontarie e Corpo militare. [...] Sebbene assoggettato al codice



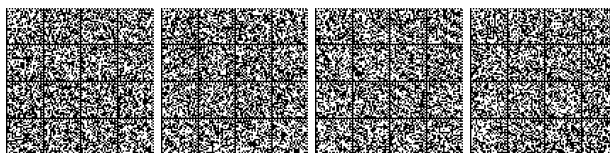
militare, il personale del Corpo militare non ha alcun legame di appartenenza con le Forze armate e stante la prevista e delegata riorganizzazione dell'ente, la riduzione dell'organico del personale militare in servizio attivo ben può essere considerato rientrante appieno nell'esercizio di quei poteri che ben potevano essere esercitati anche in mancanza di una specifica previsione della legge di delegazione». In questo senso, viene precisato, inoltre, che la dotazione organica del personale del Corpo militare della CRI viene demandata dal cod. ordinamento militare (art. 1627, comma 4) ad uno strumento amministrativo, un decreto del Ministro della difesa adottato d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base di una relazione fornita dal Presidente dell'Associazione della CRI. Sarebbe perciò evidente come la possibilità di razionalizzare tale categoria di personale, non appartenente alle Forze armate («per il quale invece, ai sensi dell'articolo 792 del Codice dell'ordinamento militare, opera una riserva assoluta di legge»), prescinda da una preventiva disposizione del legislatore delegante.

Nell'ottica di una razionalizzazione delle spese, poi, il Governo ha previsto una sostanziale equiparazione del Corpo militare al Corpo delle infermiere volontarie, denominandolo Corpo militare volontario e disponendo la sopravvivenza degli appartenenti a questo organismo quale categoria in congedo che presta servizio volontariamente e gratuitamente. Ciò non innoverebbe particolarmente la realtà del Corpo militare, considerando che tale categoria di personale già esiste nella posizione del "congedo" e costituisce il bacino da cui la CRI da sempre attinge per i cosiddetti richiami temporanei in servizio (artt. 1668 e seguenti del d.lgs. n. 66 del 2010).

8.4.- Quanto alla pretesa deroga ad alcune norme del cod. ordinamento militare, l'Avvocatura generale ritiene che il giudice *a quo* abbia ricostruito erroneamente la vicenda relativa alla perdita dello status di militare da parte del personale del Corpo militare volontario in congedo. Con la trasformazione del Corpo militare in Corpo militare volontario, ai sensi degli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 178 del 2012, il personale in congedo, «all'atto del transito nei ruoli del personale civile dell'Associazione o di altra amministrazione», non è stato privato del grado che, per ciascun militare, al di fuori di specifici casi (di cui all'art. 622 del d.lgs. n. 66 del 2010) estranei a quello in esame, ha carattere permanente. Detto personale, nonostante il trasferimento «in altre amministrazioni», conserverebbe la qualità di militare in congedo e, ai sensi dell'art. 1668 cod. ordinamento militare, potrebbe sempre essere richiamato in servizio, conservando il grado rivestito all'atto del collocamento in congedo e la possibilità di avanzamento a gradi superiori. L'unica modifica derivante dalla riforma in esame sarebbe quindi attinente al rapporto di servizio attivo, che perderebbe il connotato "militare", ma senza alcuna ricaduta sullo status del personale coinvolto. La censura sarebbe immotivata, secondo l'Avvocatura, anche rispetto al trattamento economico. Al personale del Corpo militare dipendente della CRI compete il trattamento di cui all'art. 1757, comma 3, cod. ordinamento militare, «ovvero quello determinato dalla presidenza dell'Associazione in analogia con quanto previsto per il personale militare e delle amministrazioni statali». La disciplina di cui al d.lgs. n. 178 del 2012 non avrebbe disatteso tale disposizione, ma, anzi, l'avrebbe confermata prevedendo, indipendentemente dal trattamento economico dell'amministrazione di destinazione, che il personale militare oggetto delle procedure di mobilità mantenesse il trattamento in godimento mediante un assegno ad personam, riassorbibile solo in caso di adeguamenti retributivi. Contrariamente a quanto affermato nell'ordinanza di rimessione, nessun dipendente militare della CRI, al pari del personale civile, avrebbe subito nocumento sul piano economico o sarebbe costretto a fornire prestazioni professionali da lavoro dipendente a titolo gratuito.

Quanto alla lamentata assenza di «garanzia di progressione economica commisurata al grado», l'Avvocatura precisa che, alla data di adozione del d.lgs. n. 178 del 2012, la progressione economica era bloccata dall'art. 9, commi 1 e 21, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122. In corrispondenza di tale blocco delle classi e degli scatti stipendiali, il legislatore delegato non avrebbe certamente potuto adottare misure maggiormente favorevoli per il personale della CRI, dovendo altresì considerarsi che non esiste, secondo la giurisprudenza amministrativa, un «vero e proprio obbligo in capo alla PA di avviare procedure d'avanzamento, così come non esiste - conseguentemente - un diritto soggettivo del dipendente alla valutazione atteso che "le promozioni dei pubblici dipendenti sono disposte nel prevalente interesse dell'Amministrazione alla migliore utilizzazione del personale e alla più razionale organizzazione dei suoi uffici"».

8.5.- Quanto all'asserita mancanza di garanzie rispetto alle funzioni svolte precedentemente dal personale coinvolto dalla riforma, in riferimento ai criteri di equipollenza di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 178 del 2012, l'Avvocatura generale evidenzia che le tabelle di equiparazione tengono conto dei dati oggettivi riferibili a ciascun dipendente militare. Tra questi, la suddivisione in gradi risponde ad un principio immanente ad ogni organizzazione militarmente ordinata, in quanto funzionale alla determinazione dell'ordine gerarchico, pur non individuando ambiti funzionali precisi assimilabili a quelli previsti per il personale civile. Non esisterebbe - secondo l'Avvocatura - una declinazione normativa o regolamentare delle mansioni che competono a ciascun grado o a ciascuna categoria, il che non renderebbe possibile nemmeno astrattamente l'individuazione di ambiti funzionali omogenei per il personale militare e civile dell'Associazione. Inoltre, nel corso dell'adozione del d.P.C.m. 26 marzo 2016 si è accertata l'impossibilità di prendere



in considerazione, quale criterio per l'equiparazione, le mansioni precedentemente svolte dal personale oggetto di riorganizzazione, a causa di una estrema diversità e disomogeneità dei servizi ai quali, nell'ambito delle numerose attività riconducibili alla Croce Rossa, vengono adibiti militari di pari grado. Ciò premesso, l'Avvocatura ricorda comunque che nell'ordinamento militare lo svolgimento di mansioni diverse o superiori rispetto a quelle previste per il grado rivestito non comporta né il passaggio, né l'automatica progressione al grado superiore, conseguendone che lo svolgimento di mansioni diverse da quelle astrattamente imposte ad un dato grado non assumerebbe alcuna rilevanza ai fini del collocamento effettuato al momento del transito.

9.- Con memoria depositata il 7 febbraio 2019, i ricorrenti del giudizio principale, riproponendo in parte argomenti già esposti, hanno inteso replicare all'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, insistendo per la fondatezza delle questioni sollevate.

9.1.- Ad avviso delle parti, la consapevolezza del Parlamento circa la situazione di dissesto economico-finanziario della CRI non giustificherebbe l'intervento disposto dal Governo, bensì avvalorerebbe le ragioni dell'ordinanza di rimessione, sostenute dai ricorrenti. Afferma la difesa dei ricorrenti che, «qualora il Parlamento, conscio della difficile situazione economica dell'Associazione Italiana della Croce Rossa, avesse inteso disporre la privatizzazione dell'ente pubblico, [...] lo avrebbe chiaramente disposto con la legge di delega».

9.2.- Viene contestata, altresì, la fondatezza delle argomentazioni utilizzate dall'Avvocatura generale dello Stato per dimostrare la continuità, da parte della neoistituita Associazione di diritto privato, delle funzioni tradizionalmente attribuite alla CRI. I riferimenti ad una adeguata gestione delle calamità che hanno colpito l'Italia negli ultimi anni non sarebbero - secondo la memoria - completi ed esaurienti. Fino all'ottobre del 2018, infatti, tali emergenze sono state gestite dall'Ente strumentale alla CRI (oggi in liquidazione coatta amministrativa), il quale avrebbe beneficiato di un contingente di 300 unità formato dal personale del Corpo militare, che, però, dal 1° ottobre 2018 ha cessato la sua esistenza per effetto del d.lgs. n. 178 del 2012. I componenti del Corpo militare sono quindi cessati dal servizio attivo e collocati in congedo, destinati all'impiego in altre amministrazioni pubbliche e non più a disposizione per future situazioni emergenziali. Queste ultime, se nazionali, potranno comunque beneficiare di mezzi e personale della Protezione civile o dei Vigili del Fuoco; in campo internazionale, al contrario, resteranno del tutto senza ausilio le Forze armate.

10.- In data 12 febbraio 2019, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria, insistendo per l'inammissibilità o comunque per l'infondatezza delle questioni sollevate.

10.1.- Preliminarmente, la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce la tardività dell'intervento ad adiuvandum, depositato in data 12 dicembre 2017 da David Ambrosini e altre centoquindici persone. Osserva, inoltre, che l'intervento di Massimo Cipullo e altri, depositato il 30 ottobre 2017, è parimenti inammissibile, considerato che nell'atto non si fa riferimento alla partecipazione di costoro al giudizio principale, né appare sussistere un interesse qualificato che consenta loro di intervenire nel giudizio incidentale.

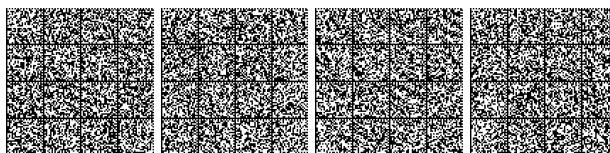
10.2.- Sempre in via preliminare, l'Avvocatura generale eccepisce la carenza della rilevanza in riferimento alla «questione di costituzionalità dell'intero decreto legislativo» di riorganizzazione della Croce Rossa.

In particolare, osserva come l'ordinanza di rimessione impugni l'intero testo del d.lgs. n. 178 del 2012, tralasciando il contenuto dell'impugnativa del giudizio principale. Quest'ultimo, infatti, ha un oggetto circoscritto alla legittimità dei criteri per l'equiparazione del personale (già) appartenente al Corpo militare a quello civile; a questi fini non assumerebbe quindi rilievo l'intero testo legislativo impugnato, né, specificamente, rileverebbe la norma che dispone la privatizzazione della CRI. Il giudice *a quo* sarebbe chiamato a dare applicazione alle sole norme concernenti il personale dipendente e queste ultime, «pur essendo contenute nel medesimo testo legislativo, costituiscono [...] una componente concettualmente e giuridicamente autonoma e distinta».

In tal senso, l'Avvocatura esclude che il decreto legislativo, oggetto della censura, «presenti quell'omogeneità di contenuto che, sola, consente, secondo la giurisprudenza [costituzionale], di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'intero corpus normativo».

10.3.- Un ulteriore profilo di inammissibilità discenderebbe dal carattere perplessivo della questione concernente la violazione dell'art. 76 Cost.: da un lato, infatti, il rimettente lamenta l'assenza di non meglio definite garanzie di continuità per l'assolvimento dei compiti istituzionali; dall'altro lato, si duole della circostanza che la delega non potesse estendersi ad interventi di tipo soppressivo dell'Ente e all'istituzione di una nuova entità, in forma associativa e di natura privata.

10.4.- Nel merito delle questioni, l'Avvocatura generale dello Stato si sofferma, dapprima, sulle censure rivolte all'«intero» d.lgs. n. 178 del 2012 (ad eccezione dell'art. 7), per affrontare, poi, le eccezioni di incostituzionalità degli artt. 5 e 6 della medesima norma.





10.5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene innanzitutto infondata la tesi - prospettata dal Tribunale rimettente - secondo cui il d.lgs. nella sua interezza avrebbe violato l'art. 76 Cost., in ragione dell'intervento soppressivo dell'ente pubblico. Analogamente al passato, la riforma in esame non avrebbe previsto alcuna soppressione dell'Associazione italiana della Croce Rossa, operante sin dal 1864: «ben diversamente - e molto più semplicemente, - è stato stabilito il solo venir meno della personalità di diritto pubblico ed il contestuale acquisto di quella di diritto privato». E ciò analogamente a quando, nel 1980, la stessa CRI fu oggetto di una trasformazione da associazione di diritto privato a «ente privato di diritto pubblico, sotto l'alto patrocinio del Presidente della Repubblica». In quell'occasione, «benché i criteri direttivi della legge di delegazione 23 dicembre 1978, n. 833 [...] nulla specificassero al riguardo, il legislatore delegato si è [...] ritenuto autorizzato [...] a ritirare la personalità di diritto pubblico e a riconoscere contestualmente l'ente come ente di diritto privato (art. 1 d.P.R. n. 613 del 1980)». Lo stesso sarebbe avvenuto anche in altri casi (su tutti, si richiama il «trasferimento alle Regioni delle funzioni esercitate da enti pubblici nazionali e interregionali, disposto dalla legge di delegazione legislativa 22 luglio 1975, n. 382»).

10.6.- L'infondatezza della questione di legittimità in riferimento all'art. 76 Cost. emergerebbe anche sotto un altro profilo, tramite cui si dimostrerebbe come l'intervento governativo abbia trovato in realtà «legittimazione e copertura, anche costituzionale, nelle leggi successive».

Il decreto legislativo censurato dal TAR Lazio sarebbe - secondo l'Avvocatura - il frutto di una serie di novelle disposte dal legislatore ordinario (intervenuto, in materia, con il decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, recante «Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni», convertito, con modificazioni, nella legge 30 ottobre 2013, n. 125, e con il decreto-legge 31 dicembre 2014, n. 192, recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative», convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2015, n. 11). Tali atti hanno differito il termine entro il quale sarebbe dovuto avvenire il trasferimento delle funzioni dell'associazione della CRI - persona giuridica di diritto pubblico - alla costituenda persona giuridica di diritto privato (dapprima disposto al 1° gennaio 2015 e, poi, al 1° gennaio 2016). In tal modo, il Parlamento avrebbe così manifestato «una volontà che non può essere logicamente limitata al solo differimento del termine entro il quale avrebbe dovuto aver luogo il trasferimento [...], ma che deve logicamente intendersi estesa al fatto, in sé e per sé considerato, del trasferimento delle funzioni dal precedente ente pubblico alla associazione privata».

10.7.- Parimenti prive di fondamento vengono ritenute anche le censure che l'ordinanza di rinvio muove all'intero testo del decreto legislativo (ad eccezione dell'art. 7), sotto il profilo dell'insufficienza dei mezzi apprestati per l'esercizio delle funzioni trasferite all'associazione di diritto privato. In primo luogo l'Avvocatura denuncia la possibile inammissibilità di una simile censura, considerando che l'ordinanza, rivolgendosi all'intero testo dell'atto e dolendosi per l'omissione di un contenuto normativo costituzionalmente necessario, non indicherebbe i termini dell'addizione richiesta. Inoltre, si chiederebbe così a questa Corte di compiere scelte ritenute tipicamente riservate alla discrezionalità del legislatore.

Ad avviso dell'Avvocatura, il giudice *a quo*, quando afferma che il d.lgs. n. 178 del 2012 non contiene alcuna specifica disposizione a tutela dell'assegnazione a regime di risorse sufficienti all'Associazione Croce Rossa Italiana, non spiega la ragione di tale inadeguatezza ai fini dell'assolvimento delle funzioni attribuite alla stessa, né viene formalmente contestato come la smobilitazione delle risorse di gran parte del personale abbia compromesso la prosecuzione della CRI. Fermo restando che, secondo l'Avvocatura, non vi sarebbero insufficienti risorse per la CRI, la totale infondatezza della censura sarebbe dimostrata dalle molteplici attività di interesse pubblico poste in essere dalla neoistituita Associazione, riepilogate in un documento che viene allegato alla memoria, denominato «Appunto relativo alle attività svolte dall'Associazione Croce Rossa italiana a seguito dell'attuazione del d.lgs. 28 settembre 2018, n. 28». Da questo emergerebbe «in modo assolutamente evidente ed inconfutabile il fatto che dopo la sua privatizzazione, l'Associazione della Croce Rossa italiana ha aumentato il numero complessivo dei servizi garantiti, a fronte di una riduzione dei costi e di un incremento dell'efficienza delle attività di pubblico interesse svolte per legge, senza alcuna soluzione di continuità rispetto al progresso».

10.8.- L'Avvocatura contesta, infine, la fondatezza delle autonome censure rivolte agli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 178 del 2012.

10.9.- Quanto al processo di smilitarizzazione e di ridefinizione del trattamento economico del personale militare in servizio, attuato asseritamente in deroga al cod. ordinamento militare, la difesa dell'interveniente contesta la ricostruzione data dall'ordinanza di rimessione.

Sin dal regio decreto 10 febbraio 1936, n. 484 (Norme per disciplinare lo stato giuridico, il reclutamento, l'avanzamento ed il trattamento economico ed amministrativo del personale della Croce Rossa Italiana), era stabilito (art. 1) che «[p]er il funzionamento dei suoi servizi del tempo di pace e del tempo di guerra la Croce rossa italiana» arruolasse un proprio personale direttivo (ufficiali) e di assistenza (sottufficiali e truppa), che costituisse «un corpo speciale volon-



tario, ausiliario delle forze armate dello Stato». In virtù di tale disciplina (ora ricalcata dal cod. ordinamento militare) si prevedevano appositi ruoli di anzianità nei quali il personale volontario della Croce Rossa veniva iscritto e dai quali erano tratti i nominativi di coloro che venivano chiamati in servizio per lo svolgimento delle funzioni dell'associazione. Le chiamate, secondo la disciplina del 1936, rimasta in vigore sino all'entrata in vigore del d.lgs. n. 66 del 2010, erano disposte con precetto autorizzato dal «presidente Generale» (art. 29 del r.d. n. 484 del 1936, oggi ricalcato dall'art. 1668 del d.lgs. n. 66 del 2010).

L'Avvocatura generale dello Stato illustra come, nella logica del personale ausiliario, alla chiamata in servizio corrispondeva, al venire meno delle esigenze che l'avevano giustificata, il collocamento in congedo con corresponsione della retribuzione limitata al tempo dell'effettivo servizio.

È però avvenuto che, a fronte di casi di servizio prolungato, si siano succedute una serie di leggi che hanno condotto «ad una consistenza del Corpo militare della Croce Rossa di più di 800 unità in servizio continuativo». Si spiegherebbe allora il motivo dell'intervento del legislatore delegato, che ha voluto ripristinare il carattere originario dell'apporto del Corpo militare fondato sul principio della chiamata in servizio in dipendenza e in funzione delle contingenti esigenze di soccorso e di aiuto umanitario. Tale processo non comporterebbe un "allontanamento" o una "esclusione" dalle Forze armate di personale militare di carriera, che in queste è entrato in seguito ad ordinarie procedure concorsuali di reclutamento, bensì la perdita di uno status giuridico solo assimilato a quello militare ai fini dell'adeguamento a specifiche previsioni delle Convenzioni di Ginevra. Quest'ultima, infatti, impone al personale delle società nazionali della Croce Rossa di essere sottoposto a leggi e regolamenti militari. In forza di tale vincolo, l'Italia, da tempo risalente, prevede che gli iscritti nei ruoli dell'Associazione, una volta "chiamati in servizio", diventino "militari"; e da qui deriva anche la scelta del legislatore nazionale di considerare il personale in questione parte di un apposito Corpo militare. Ciò premesso, il personale della Croce Rossa che fa parte di tale corpo «non è dunque "militare" perché appartiene alle Forze armate, ma perché fa parte di un corpo speciale volontario ausiliario delle Forze armate, costituito dalla Croce rossa italiana». È dunque a tutti gli effetti appartenente a quest'ultima e, conformemente a ciò, il d.lgs. n. 178 del 2012 mantiene il «Corpo militare volontario» costituito esclusivamente da personale in congedo il cui servizio è reso gratuitamente.

10.10.- L'Avvocatura generale dello Stato nega, da ultimo, che vi sia un contrasto tra la riforma oggetto di censura e la protezione della proprietà apprestata dall'art. 1 Prot. addiz. CEDU. Sarebbe pacifico che le ingerenze nei «beni» tutelati da detta disposizione sono consentite a condizione che siano legali e proporzionate rispetto ai fini che si pone l'intervento pubblico. Nel caso di specie, queste condizioni sarebbero «pienamente soddisfatte dal momento che l'intervento del quale si discute è stabilito sulla base della legge, nell'ottica del migliore bilanciamento delle esigenze di riorganizzazione e di risparmio della pubblica amministrazione con la tutela della posizione del personale già in servizio presso l'Ente oggetto di riforma». Prova ne è - continua l'Avvocatura - che, pur incidendo sullo stato giuridico dei lavoratori, la riforma ne salvaguarda la posizione economica, attraverso un assegno ad personam riassorbibile solo in caso di adeguamenti retributivi.

11.- In prossimità dell'udienza pubblica, in data 25 febbraio 2019, hanno depositato, fuori termine, atto di intervento ad adiuvandum Luigi Siciliano e altre due persone.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 19 luglio 2017 (reg. ord. n. 137 del 2017), il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione terza, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4 e 8, nonché, anche autonomamente, degli artt. 5 e 6 del decreto legislativo 28 settembre 2012, n. 178, recante «Riorganizzazione dell'Associazione italiana della Croce Rossa (C.R.I.) a norma dell'articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183», per violazione degli artt. 1 e 76 della Costituzione, in relazione all'art. 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), nonché per violazione degli articoli 3, 97 e 117 (*recte*: primo comma) della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952 e ratificato con legge 4 agosto 1955, n. 848.

2.- Il rimettente censura, in sostanza, sia l'impianto complessivo del d.lgs. n. 178 del 2012 (e, quindi, il decreto legislativo nella sua interezza, ad eccezione dell'art. 7), sia le specifiche disposizioni che attengono alla riorganizzazione del corpo militare della Croce Rossa italiana. A suo avviso, l'art. 2 della legge n. 183 del 2010 avrebbe conferito





al Governo una delega di riordino, che non avrebbe consentito in alcun modo interventi innovativi o soppressivi degli enti da riorganizzare. Il d.lgs. n. 178 del 2012 avrebbe invece operato «un'integrale rinnovazione strutturale per quanto riguarda la Croce rossa Italiana», con soppressione e liquidazione dell'ente pubblico e contestuale istituzione di una persona giuridica di diritto privato, che ha preso il nome di Associazione della Croce Rossa italiana. A tal riguardo, e con particolare riferimento alle modalità di finanziamento della neoistituita Associazione, definite sulla base di criteri adottati dal Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro della difesa, in assenza di precisi parametri che garantiscano, tramite la copertura finanziaria, l'effettivo espletamento delle funzioni, il citato decreto legislativo sarebbe illegittimo anche per aver realizzato una parziale sub-delega della funzione normativa affidata al Governo, demandando ad atti ministeriali aspetti essenziali della nuova disciplina.

2.1.- In senso analogo, gli artt. 5 e 6 del d.lgs. censurato, che sanciscono la smilitarizzazione e la ridefinizione del trattamento economico del personale del Corpo militare della CRI, in implicita deroga ad alcune disposizioni del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), si porrebbero in irrimediabile contrasto «con i principi e criteri direttivi, di cui all'art. 2, comma 1, lettera a) della legge delega, che lascia «ferme [...] le specifiche disposizioni vigenti per il [...] personale, in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge»».

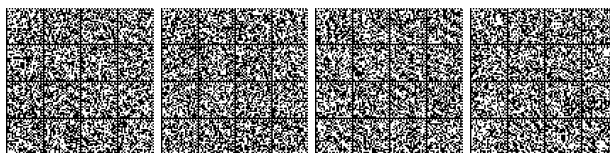
Inoltre, il processo di riorganizzazione della Croce Rossa italiana nel suo complesso avrebbe leso gli artt. 3 e 97 Cost., a causa della notevole riduzione di risorse, che impedirebbe all'Ente strumentale (e, poi, all'Associazione della Croce Rossa italiana), di svolgere le attività di interesse pubblico indicate dall'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 178 del 2012. Con riguardo alla riorganizzazione del personale militare (e, dunque, agli artt. 5 e 6 del decreto legislativo censurato), il trasferimento al ruolo civile del personale militare sarebbe causa di illegittimità costituzionale per l'assenza di «progressione economica commisurata al grado rivestito», e di «garanzie di conservazioni delle funzioni in precedenza attribuite». Inoltre, sarebbe costituzionalmente illegittima la sua destinazione ad altra amministrazione, in caso di mancata inclusione nel personale della nuova Associazione, a seguito delle procedure di mobilità, «senza alcun richiamo a comparti o settori dell'amministrazione stessa, in cui si svolgano attività comparabili con quelle del personale di cui trattasi, in possesso di specifica professionalità per situazioni di emergenza».

2.2.- In chiusura, il rimettente evoca l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1, paragrafo 1, Prot. addiz. CEDU, il quale garantirebbe «i beni delle persone fisiche e giuridiche in una accezione, già ricondotta dalla giurisprudenza alla titolarità di qualsiasi diritto, o di mero interesse di valenza patrimoniale [...], anche per quanto attiene alle modalità di tutela dei lavoratori, con riferimento agli aspetti patrimoniali del rapporto di lavoro».

3.- In via preliminare, in accoglimento delle eccezioni sollevate dalla Avvocatura generale dello Stato, va ribadita, per le ragioni esposte nell'ordinanza letta nel corso dell'udienza pubblica del 5 marzo 2019 e allegata alla presente sentenza, la dichiarazione di inammissibilità dell'intervento ad adiuvandum di David Ambrosini e altri centoquindici soggetti privati, spiegato il 12 dicembre 2017, oltre il termine previsto dall'art. 4, comma 4, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nonché, limitatamente a Massimo Cipullo e altri ventiquattro soggetti che non risultano parti del giudizio principale, dell'intervento depositato il 30 ottobre 2017.

4.- Deve essere segnalato che, successivamente al deposito dell'ordinanza di rimessione, il censurato d.lgs. n. 178 del 2012 è stato modificato dall'art. 16, comma 1, del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 2017, n. 172. Le modifiche hanno riguardato il procedimento di liquidazione dell'Ente strumentale, i soggetti incaricati della gestione liquidatoria, l'estinzione dei residui attivi e passivi dei comitati territoriali, il passaggio di proprietà dei beni dall'Ente strumentale all'Associazione, mentre è rimasta inalterata l'indicazione della sua liquidazione con relativo *dies a quo* (1° gennaio 2018).

Inoltre, i commi 1-*bis* e 1-*ter* del menzionato art. 16, pur non modificando direttamente l'atto impugnato, hanno aggiunto ulteriori possibili destinazioni per il personale eccedente soggetto a procedure di mobilità, consentendo agli appartenenti all'area professionale e medica di essere collocato, a domanda, «nel rispetto della disponibilità in organico e delle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente, nell'ambito della dirigenza delle professionalità sanitarie del Ministero della salute e dell'Agenzia italiana del farmaco, nell'ambito della dirigenza medica dell'Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e per il contrasto delle malattie della Povertà limitatamente al personale appartenente all'area medica di seconda fascia di cui al contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale dirigente dell'area VI per il quadriennio 2002-2005, nonché nell'ambito della dirigenza medica e della professione infermieristica dell'Istituto superiore di sanità-Centro nazionale per i trapianti (CNT) e Centro nazionale sangue (CNS), e delle qualifiche di ricercatore e tecnologo degli enti di ricerca» (comma 1-*bis*). È stato altresì specificato che «[i]l personale della CRI, di cui al comma 1-*bis*, che abbia svolto compiti e funzioni nell'ambito della sanità pubblica può essere inquadrato nelle amministrazioni di destinazione anche se è in possesso di specializzazione in disciplina diversa da quella ordinariamente richiesta per il predetto inquadramento» (comma 1-*ter*).



4.1.- Come si evince dal tenore delle citate modifiche, il menzionato *ius superveniens* non incide sulla sostanza delle questioni prospettate, né giustifica una pronuncia di restituzione atti al rimettente. Come questa Corte ha già affermato, «non ogni nuova disposizione che modifichi, integri o comunque possa incidere su quella oggetto del giudizio incidentale di costituzionalità richiede una nuova valutazione della perdurante sussistenza dei presupposti di ammissibilità della questione e segnatamente della sua rilevanza e della non manifesta infondatezza dei dubbi di legittimità costituzionale espressi dal giudice rimettente» (sentenza n. 125 del 2018).

Ciò che rileva, infatti, è che «permang[a]no le valutazioni del giudice rimettente in termini di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione», in misura tale da non «mutare i termini della questione così come è stata posta dal giudice *a quo*» (sentenza n. 125 del 2018; nello stesso senso le sentenze n. 194 e n. 33 del 2018). Le censure promosse dal rimettente, avanzate per eccesso di delega e violazione del buon andamento della pubblica amministrazione, non sono interessate dalle modifiche intervenute, le quali lasciano intatto il significato delle disposizioni impugnate rispetto agli evidenziati profili di illegittimità costituzionale.

5.- Prima di entrare nel merito delle questioni sollevate dal rimettente, occorre soffermarsi sulle eccezioni di inammissibilità proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri.

5.1.- In primo luogo, la difesa dell'interveniente sostiene, nella sua memoria illustrativa, che le questioni promosse sull'intero testo del d.lgs. n. 178 del 2012 (ad eccezione dell'art. 7) sarebbero inammissibili per difetto di rilevanza. Il giudice *a quo* sarebbe chiamato ad applicare solo la normativa relativa al personale del corpo militare, che rappresenta una parte settoriale e piuttosto specifica del decreto legislativo volto alla trasformazione della CRI.

5.1.1.- L'eccezione non è fondata.

Non vi è dubbio che, nel giudizio principale, il rimettente debba pronunciarsi sulla legittimità del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 marzo 2016 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, serie generale n. 155 del 2016), recante «Criteri e modalità di equiparazione fra i livelli di inquadramento del personale già appartenente al Corpo militare e quelli previsti dal contratto collettivo relativo al personale civile con contratto a tempo determinato della associazione italiana della Croce Rossa», adottato nell'ambito della trasformazione della CRI da ente pubblico non economico ad associazione dotata di personalità giuridica di diritto privato, la cui entrata in vigore ha rappresentato, ai sensi dell'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 178 del 2012, il *dies a quo* del collocamento in congedo e del trasferimento nel ruolo civile del personale appartenente al Corpo militare della CRI, previsti dagli artt. 5 e 6 del medesimo d.lgs.

Ciò nonostante, il trasferimento al ruolo civile del personale militare si trova in connessione teleologica rispetto al processo di trasformazione disposto dal d.lgs. n. 178 del 2012. Le disposizioni del censurato decreto sono tutte avvinte dalla finalità complessiva di rivedere e razionalizzare la struttura pubblicistica dell'ente, per cui anche le disposizioni censurate che non attengono alla riorganizzazione del Corpo militare influenzano la definizione dello status dei ricorrenti, oggetto di contestazione nel giudizio principale. Non può contestarsi, dunque, che l'eventuale accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale prospettate dal rimettente abbia l'effetto di ripercuotersi sulla sfera giuridica delle parti del processo *a quo* (sentenze n. 337 del 2008 e n. 303 del 2007).

5.2.- Il Presidente del Consiglio ha proposto una ulteriore eccezione di inammissibilità, ritenendo che la questione sollevata sull'intero decreto legislativo per violazione dell'art. 76 Cost. sia perplesso. Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, il rimettente lamenterebbe, da un lato, l'intervenuta privatizzazione, dall'altro l'assenza di non meglio definite «garanzie di continuità per l'assolvimento dei compiti istituzionali».

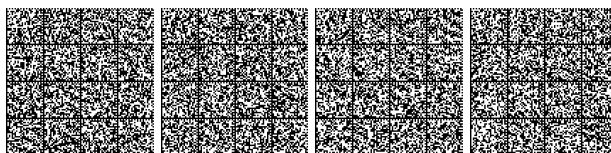
5.2.1.- L'eccezione non è fondata.

L'asserita violazione dell'art. 76 Cost. è argomentata univocamente dal giudice *a quo*, il quale insiste a più riprese sul sospetto eccesso di delega realizzato dal complessivo intervento di riforma della CRI rispetto all'art. 2 della legge n. 183 del 2010. Il rimettente ritiene chiaramente che la decisione di trasformare l'ente in una persona giuridica di diritto privato si ponga al di fuori del novero delle scelte consentite dal Parlamento.

Di qui la non fondatezza della prospettata eccezione di inammissibilità.

6.- Questa Corte non può invece esimersi dal rilevare, d'ufficio, l'inammissibilità delle censure rivolte dal rimettente all'«intero» d.lgs. n. 178 del 2012, nonché agli artt. 5 e 6 del medesimo decreto, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, per genericità e insufficiente motivazione circa l'asserito contrasto con il parametro interposto.

Tali censure, riportate in chiusura dell'ordinanza di rimessione, sono prive di un adeguato supporto argomentativo. Il principio di diritto, che il rimettente trae dall'art. 1 Prot. addiz. CEDU, è riportato in via assertiva, senza alcun riferimento alle plurime accezioni che il termine «beni» è suscettibile di assumere nel sistema convenzionale e alle modalità lesive che le disposizioni impugnate avrebbero portato alla garanzia convenzionale. Non risulta motivata, dunque, la non manifesta infondatezza delle questioni prospettate (*ex multis*, sentenze n. 160 e n. 27 del 2018 e ordinanza n. 191 del 2018).



7.- Nel merito, è opportuno sintetizzare i tratti salienti della evoluzione normativa che ha interessato la CRI, nonché il contenuto della riforma operata dal d.lgs. n. 178 del 2012.

7.1.- Organizzazione dai notevoli trascorsi storici, la CRI fu fondata nel 1864 (e denominata Associazione italiana della Croce Rossa) nell'ambito di un movimento di opinione che aveva portato, appena un anno prima, alla fondazione a Ginevra di una associazione di diritto privato, regolata dal diritto civile svizzero, che prese il nome di Comitato internazionale per il soccorso dei feriti e dei malati (ribattezzato, a partire dal 1876, Comitato internazionale della Croce Rossa, soggetto che oggi concorre a formare, insieme alle società nazionali della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa e alla Federazione internazionale, ente di coordinamento delle società nazionali, il Movimento internazionale della Croce Rossa).

La Croce Rossa fu eretta in ente morale con il regio decreto 7 febbraio 1884, n. 1243 (che erige in Corpo morale l'Associazione italiana della Croce Rossa), e posta sotto la sorveglianza dei «ministri della guerra e della marina» (art. 1). Poteva così mantenere la natura di persona giuridica di diritto privato e sottrarsi alla trasformazione delle opere pie in istituzioni pubbliche di beneficenza, e quindi in enti pubblici, effettuata qualche anno dopo dalla legge 17 luglio 1890, n. 6972 (Sulle Opere Pie), più volte riformata negli anni successivi.

Durante il regime fascista, furono adottate normative che ne misero sempre più in ombra la vocazione associativa fino a favorirne la collocazione tra gli enti pubblici parastatali: in tale direzione si mossero il regio decreto-legge 10 agosto 1928, n. 2034 (Provvedimenti necessari per assicurare il funzionamento della Croce Rossa Italiana), cui seguirà il regio decreto 21 gennaio 1929, n. 111 (Approvazione dello statuto organico dell'Associazione italiana della Croce Rossa); ma già prima il regio decreto-legge 6 maggio 1926, n. 870 (Provvedimenti relativi agli atti di alcuni istituti parastatali e di altri Enti), nel disciplinare in via generale l'efficacia degli atti di alcuni enti pubblici, annoverava, tra questi, anche la CRI.

Nel dopoguerra, in un contesto fortemente segnato dagli eventi bellici del secondo conflitto mondiale, il decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 novembre 1947, n. 1256 (Compiti dell'Associazione italiana della Croce Rossa in tempo di pace), si limitava a ridefinire i compiti dell'ente in tempo di pace, ma in una prospettiva che ne valorizzava la funzione sussidiaria di assistenza.

Le quattro Convenzioni di Ginevra del 1949, le quali hanno contribuito a delineare l'intelaiatura fondamentale del diritto internazionale umanitario, ratificate e rese esecutive dalla legge 27 ottobre 1951, n. 1739, firmate a Ginevra l'8 dicembre 1949 (Convenzione relativa al trattamento dei prigionieri di guerra; Convenzione per il miglioramento della sorte dei feriti e dei malati delle Forze armate in campagna; Convenzione per il miglioramento della sorte dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle Forze armate di mare; Convenzione relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra), facevano riacquistare alla CRI una spiccata dimensione internazionale. In tempo di guerra, infatti, quale società nazionale della Croce Rossa, riconosciuta e autorizzata dallo Stato di appartenenza, essa è chiamata a svolgere attività umanitaria in favore dei militari feriti, ammalati o nei confronti dei naufraghi, porta legittimamente l'emblema del Movimento internazionale e beneficia, di conseguenza, di tutte le immunità riconosciute alle formazioni sanitarie degli eserciti belligeranti (art. 26 della Convenzione per il miglioramento della sorte dei feriti e dei malati delle Forze armate in campagna; art. 64 della Convenzione relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra).

La CRI, originariamente composta da un comitato centrale, dai comitati provinciali e dai sottocomitati, veniva posta nel 1962 sotto l'alto patronato del Presidente della Repubblica. In particolare, la legge 13 ottobre 1962, n. 1496 (Modifiche all'ordinamento dell'Associazione italiana della Croce Rossa) ne riformava il vertice, consistente in un consiglio direttivo composto dal presidente generale (che la stessa legge si premurava di equiparare, come rango, al grado di generale di corpo d'armata) e da dodici consiglieri, nominati, per la metà, su proposta del Ministro della sanità di concerto con il Ministro della difesa.

Solo nel 1978, con la legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), il legislatore tentava di superare l'assetto ancipite dell'ente pubblico, ma a base associativa, delegando al Governo il compito di ristrutturare l'associazione italiana della Croce Rossa, in conformità con il principio volontaristico dell'associazione stessa e in «relazione alle finalità statutarie e agli adempimenti commessi dalle vigenti convenzioni e risoluzioni internazionali e dagli organi della Croce Rossa internazionale alle società di Croce Rossa nazionali» (art. 70, terzo comma). La stessa legge poneva altresì le basi per una articolazione regionale dell'ente, disponendo la gratuità e l'elettività delle cariche.

In conseguenza della citata legge delega n. 833 del 1978, il d.P.R. 31 luglio 1980, n. 613, recante «Riordinamento della Croce Rossa italiana (art. 70 della legge n. 833 del 1978)», che ha disciplinato l'ente fino al decreto legislativo oggetto dell'odierno giudizio di costituzionalità, pur accentuando i compiti di direzione e vigilanza sull'ente in capo al Ministro della sanità, definiva la Croce Rossa, nell'ottica di una valorizzazione della componente volontaristica e associativa, quale «ente privato di interesse pubblico», stabilendo altresì che la rinnovata trasformazione privatistica sarebbe





intervenuta «a seguito dell'approvazione del nuovo statuto» (art. 1). Tale statuto, che avrebbe dovuto essere approvato entro il 30 giugno 1981 (art. 3), tuttavia non è mai stato approvato e nel 1995 la CRI è tornata ad essere un «ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico» (per effetto della modifica apportata all'art. 1 del d.P.R. n. 613 del 1980 dall'art. 7 del decreto-legge 20 settembre 1995, n. 390, recante «Provvedimenti urgenti in materia di prezzi di specialità medicinali, nonché in materia sanitaria», convertito, con modificazioni, nella legge 20 novembre 1995, n. 490).

7.2.- Le vicende che hanno segnato l'organizzazione della CRI interessano anche la disciplina dei rapporti di impiego instaurati nell'ambito dell'ente e, in particolare, l'assetto del personale militare ausiliario. Tradizionalmente, all'interno della CRI, il personale era organizzato in due sotto-ordinamenti particolari e derivati.

Il primo di questi, non modificato dal censurato d.lgs. n. 178 del 2012, ricomprende il Corpo delle infermiere volontarie (in origine regolato dall'art. 8 del r.d.l. n. 2034 del 1928), che presta servizio non retribuito; in aggiunta ad esse, l'ente si è avvalso di infermiere professionali, assunte mediante contratto di lavoro di diritto privato e perciò retribuite.

Il secondo sotto-ordinamento ricomprendeva il personale mobilitato per servizio della Croce Rossa in tempo di guerra o in occasione di pubbliche calamità (in origine disciplinato dall'art. 7 del r.d.l. n. 2034 del 1928 e dal regio decreto 10 febbraio 1936, n. 484, recante «Norme per disciplinare lo stato giuridico, il reclutamento, l'avanzamento ed il trattamento economico ed amministrativo del personale della Croce Rossa Italiana»). In dette circostanze straordinarie, la CRI disponeva di un «potere di arruolamento» per i necessari servizi sanitari e assistenziali, chiamando a sé un apposito personale volontario formato essenzialmente da cittadini esenti da obblighi di leva o di chiamata per i servizi di guerra.

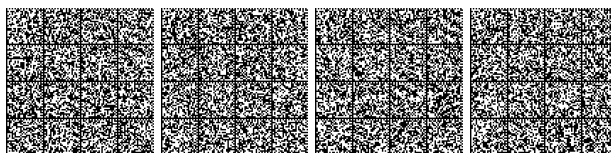
Gli arruolati della CRI costituivano un corpo speciale volontario, ausiliario delle forze sanitarie militari dello Stato, i cui componenti rivestivano i gradi secondo l'importanza delle loro funzioni, risultavano sottoposti alla disciplina militare e al codice penale militare di guerra e si distinguevano in «ufficiali» (personale direttivo) e in «sottufficiali e truppa» (personale sanitario). Le chiamate in servizio venivano effettuate con precetto del «presidente generale» della CRI (art. 29 del r.d. n. 484 del 1936), e il servizio prestato in tempo di guerra o di calamità nella CRI veniva equiparato, ai fini civili e amministrativi, al servizio prestato nelle Forze armate dello Stato, dando luogo alle corrispondenti qualifiche degli appartenenti all'esercito combattente.

7.2.1.- Tale assetto, basato sia su apporti volontari sia su personale delle Forze armate temporaneamente assegnato (spesso proveniente dai ranghi della «Sanità militare» delle tre Armi), ha subito negli anni Ottanta del secolo scorso un progressivo mutamento quando, a fronte di casi di servizio prolungato, vennero approvate numerose norme che provvedevano a incardinare, *ope legis*, il personale (militare e civile) che aveva prestato servizio temporaneo nella CRI nell'organico del medesimo ente. Tra esse, l'art. 6, comma 17, della legge 28 febbraio 1986, n. 41, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)»; l'art. 12 della legge 28 ottobre 1986, n. 730, recante «Disposizioni in materia di calamità naturali»; l'art. 24, comma 8, della legge 11 marzo 1988, n. 67, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1988)»; il decreto del Ministro della sanità del 12 febbraio 1988, recante «Affidamento all'Associazione italiana della Croce Rossa del servizio di pronto soccorso sanitario negli aeroporti civili ed in quelli aperti al traffico civile direttamente gestiti dallo Stato».

I beneficiari di tali misure sono stati così progressivamente incardinati nella CRI, tanto che questa Corte, sotto la vigenza del d.P.R. n. 613 del 1980, adita nell'ambito di un procedimento attivato da alcuni sottufficiali dell'ente per ottenere la «perfetta equiparazione giuridica ed economica» al personale delle Forze armate, ha affermato che «il personale militare della Croce Rossa Italiana non appartiene alle Forze armate o alle Forze di polizia dello Stato [...], essendo [...] personale non dello Stato, ma di un ente» (ordinanza n. 273 del 1999). Infatti, il «corpo militare della CRI, corpo speciale volontario, ausiliario delle Forze armate, [...] non facente parte integrante delle stesse Forze armate ancorché sottoposto alle norme del regolamento di disciplina militare ed a quelle sostanziali del codice penale militare ed obbligato al giuramento, ha mantenuto - in forza del disposto degli artt. 10 e 11 del d.P.R. n. 613 del 1980 - la sua [...] collocazione», confermata dalla «dipendenza dell'autorità di vertice del corpo direttamente dal presidente nazionale dell'Associazione, salvo che nei periodi di mobilitazione» (ordinanza n. 273 del 1999).

7.2.2.- La normativa relativa al Corpo militare ausiliario della CRI è stata poi riordinata dal d.lgs. n. 66 del 2010 (d'ora in poi anche: cod. ordinamento militare), che ha riguardato anche l'Associazione dei cavalieri italiani del sovrano militare Ordine di Malta, entrambi corpi ausiliari delle Forze armate ma non inquadrati nelle stesse. Tale codice, come si vedrà, continua ad applicarsi al Corpo militare volontario, per quanto non diversamente disposto dal decreto legislativo censurato (art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 178 del 2012).

Il cod. ordinamento militare ha previsto un duplice ruolo (normale e speciale) per il Corpo militare ausiliario, distinguendo, in coerenza con la previgente normativa, il personale stabilmente assunto dalla CRI dal personale richia-



mato in servizio dall'ente per specifiche esigenze. Sino all'entrata in vigore del d.lgs. n. 178 del 2012, oggetto del presente giudizio, quindi, solo il primo poteva dirsi collocato stabilmente alle dipendenze dell'ente e incardinato nella relativa pianta organica.

7.3.- Tale evoluzione normativa - non sempre lineare - ha di certo contribuito alle disfunzioni mostrate dalla CRI negli ultimi decenni.

7.3.1.- Come emerso dall'indagine conoscitiva disposta dalla Commissione Igiene e Sanità del Senato nel corso della XVI Legislatura, e come sostenuto anche dal Presidente del Consiglio dei ministri nel suo intervento, la CRI ha realizzato, negli anni, pesanti diseconomie che l'hanno condotta a un commissariamento di durata ventennale. Oltre alla perenne situazione di precarietà contabile, dovuta alla mancata approvazione dei bilanci degli enti decentrati (solo nel 2011 la CRI ha approvato il consuntivo nei termini previsti dal d.P.R. n. 613 del 1980) e alla poco accorta gestione dell'importante patrimonio immobiliare, la CRI si è trovata a stipulare convenzioni con soggetti pubblici (relative sia ai servizi di trasporto infermi - con atti sottoscritti tra le aziende sanitarie locali e le unità territoriali della CRI - sia ai servizi sociali ed assistenziali, da ultimo quelli afferenti alla gestione dei centri di accoglienza con atti sottoscritti tra dette unità territoriali e le prefetture), impegnandosi a prestare un'elevata offerta di servizi dietro corrispettivi economici irrisori e difficilmente esigibili.

Inoltre, forti problemi sono sorti rispetto ai costi del personale: la CRI, prima del processo di riforma innescato dal decreto legislativo in esame, nel suo complesso impiegava, nel servizio civile, risorse umane pari a 4.049 unità, di cui 1.281 unità a tempo indeterminato, 1.574 unità a tempo determinato; nel Corpo militare ausiliario, 848 unità in servizio continuativo e 346 unità di personale delle Forze armate, assegnate in servizio temporaneo e per esigenze straordinarie.

L'indagine conoscitiva ha messo in luce come tale organico abbia portato ad aggravare le dispendiose inefficienze organizzative e finanziarie.

7.4.- Il d.lgs. n. 178 del 2012, oggetto del presente giudizio, è quindi intervenuto in tale contesto, sulla scorta dell'art. 2 della legge n. 183 del 2010, così tentando di rimediare alle citate disfunzioni. Esso ha disposto la graduale trasformazione della CRI da ente pubblico, sia pure a base associativa, in persona giuridica di diritto privato, ancorché di interesse pubblico ed ausiliaria dei pubblici poteri nel settore umanitario. Detta persona giuridica, denominata «Associazione della Croce Rossa italiana», è iscritta nel registro nazionale del «Terzo settore», posta sotto l'alto patronato del Presidente della Repubblica (art. 1, comma 1) e abilitata ad operare nell'ambito della Federazione internazionale delle società di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa (art. 1, comma 2). Nel contempo sono individuate le attività svolte dalla Croce Rossa, anch'esse qualificate di «interesse pubblico» (art. 1, commi 4, 5 e 6).

Al fine di realizzare la trasformazione della natura giuridica dell'ente, il decreto legislativo censurato ha disposto un percorso graduale e transitorio, che passa per l'istituzione di un Ente strumentale (art. 2), soggetto-ponte volto a favorire il subentro della neoistituita Associazione al preesistente ente pubblico (art. 3), del quale sono disciplinati contestualmente la liquidazione e i relativi rapporti giuridico-patrimoniali, il trasferimento dei beni e del personale (rispettivamente, artt. 4, 5, 6 e 8) con le modalità di finanziamento della nuova associazione (artt. 1, comma 6, 2, comma 5, e 8, comma 2). Ha disposto, infine, un mutamento del rapporto di impiego del personale militare della CRI.

7.4.1.- In particolare, le disposizioni che riguardano detto personale sono contenute negli artt. 5 e 6 del menzionato decreto legislativo, il quale si muove lungo due direttrici fondamentali: volontarietà e gratuità del servizio prestato nel Corpo militare volontario e trasferimento del personale militare a ruoli civili, con mantenimento delle principali voci retributive.

Ai sensi dell'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 178 del 2012, a decorrere dall'entrata in vigore del d.P.C.m. (previsto dal successivo art. 6, comma 1), che fissa i criteri di equiparazione tra il personale militare e quello civile della CRI, il personale del Corpo militare transita in un ruolo ad esaurimento nell'ambito del personale civile della CRI, è collocato in congedo ed è iscritto, a domanda, nel Corpo militare volontario.

Lo stesso art. 5, comma 5, si preoccupa poi di salvaguardare le due voci principali del trattamento retributivo del personale militare privatizzato, riconoscendo la differenza tra il trattamento economico in godimento, limitatamente a quello fondamentale ed accessorio, e il trattamento del corrispondente personale civile.

Il successivo art. 6 consente al personale una duplice opzione: rimanere nei ruoli della nuova Associazione della Croce Rossa italiana nei limiti dell'organico definito dal Presidente di essa (comma 2); oppure essere collocato in mobilità, in conformità agli «strumenti utilizzabili per la gestione di eccedenze di personale nelle pubbliche amministrazioni» (art. 6, comma 3), con conseguente applicazione delle procedure di mobilità volte a favorire il riassorbimento del personale delle Province (art. 7, comma 2-bis, del decreto-legge 31 dicembre 2014, n. 192, recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative», convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2015, n. 11, che rinvia all'art. 1, commi da 424 a 428, della legge n. 190 del 2014).





7.4.2.- Quanto al Corpo militare della CRI, l'art. 5, comma 1, del decreto legislativo in esame, stabilisce che assuma la denominazione di Corpo militare volontario e, insieme al Corpo delle infermiere volontarie, costituisca un Corpo ausiliario delle Forze armate, chiamato a prestare servizio gratuito. I suoi appartenenti sono individuati tra il «personale volontario in congedo, iscritto in un ruolo unico [...]».

7.4.3.- In sintesi, il d.lgs. n. 178 del 2012 ha provveduto a congedare e a trasferire al ruolo civile tutto il personale militare della CRI, con salvaguardia del relativo trattamento retributivo (fondamentale ed accessorio). Parte di esso può scegliere, purché rientrante nei citati limiti di organico stabiliti dal Presidente della CRI, di rimanere alle dipendenze dell'Associazione; coloro che non optano per tale soluzione, o non rientrino nei limiti di organico, sono messi in mobilità con destinazione ad altre amministrazioni, con applicazione, come dianzi detto, della normativa prevista per i trasferimenti dei dipendenti delle amministrazioni provinciali.

I componenti del personale militare, così privatizzato, possono chiedere di entrare a fare parte del Corpo militare volontario, ove però svolgono servizio gratuito in un ruolo unico. A tali soggetti non si applicano i codici penali militari, mentre continua ad applicarsi il cod. ordinamento militare, ad eccezione delle disposizioni in materia di disciplina militare (art. 5, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 178 del 2012).

8.- Ciò premesso, è possibile affrontare le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'intero d.lgs. n. 178 del 2012 (ad eccezione dell'art. 7), sollevate in riferimento agli artt. 1 e 76 Cost. e all'art. 2 della legge n. 183 del 2010.

Non essendo diversamente motivato, il riferimento all'art. 1 Cost. - peraltro inusuale - non ha alcuna significativa autonomia, ma appare come rafforzativo della censura riferita alla disposizione di cui all'art. 76 Cost., volta a garantire al Parlamento, in quanto espressione della rappresentanza popolare, un nucleo incompressibile di esercizio dell'attività legislativa.

Muovendo dal presupposto secondo il quale questa disposizione avrebbe conferito al Governo una delega di mero riordino degli enti vigilati dal Ministero della salute, secondo il ricorrente l'esercizio della funzione legislativa delegata non avrebbe potuto spingersi, quindi, verso una così integrale rinnovazione dell'assetto della CRI.

8.1. - Le questioni di legittimità costituzionale non sono fondate.

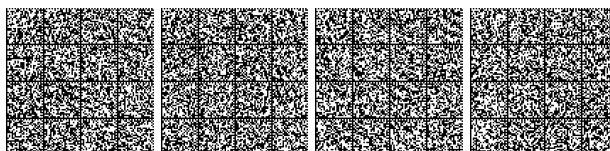
Non v'è dubbio che la Costituzione, all'art. 76, ponga una duplice direttiva normativa nei confronti di Parlamento e Governo, protagonisti del procedimento bifasico ivi disciplinato.

8.1.1.- Per un verso, il Parlamento è tenuto a circoscrivere i margini di azione dell'esecutivo; come questa Corte ha già affermato, l'individuazione dei principi e criteri direttivi, la delimitazione dell'oggetto e la fissazione del termine mirano a «circoscrivere il campo della delega» al fine di «evitare che essa venga esercitata in modo divergente dalle finalità che l'hanno determinata» (sentenza n. 198 del 1998; nello stesso senso, sentenza n. 3 del 1957). La limitazione rigorosa dei poteri del legislatore delegato e la conseguente inammissibilità di «deleghe in bianco» si giustificano alla luce dell'assetto generale delle attribuzioni disegnato dalla Costituzione, la quale assegna la funzione legislativa alle Camere (art. 70 Cost.). Il ruolo centrale del Parlamento, nei processi di produzione normativa, impone allo stesso di non delegare l'esercizio della funzione legislativa se non con limiti precisi (sentenza n. 106 del 1962), che non si riducano a clausole di stile prive di adeguata efficacia precettiva.

8.1.2.- Per altro verso, le condizioni fissate dal delegante, ai sensi dell'art. 76 Cost., rappresentano un confine invalicabile per il Governo, che proprio nel contenuto della delega trova la misura della propria azione. Non a caso, questa Corte ha più volte sancito che, soprattutto nel caso di deleghe destinate al riordino normativo, «al legislatore delegato spetta un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono attecchire strettamente ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante» (sentenza n. 250 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 94, n. 73, n. 50 e n. 5 del 2014, n. 162 e n. 80 del 2012).

In queste ipotesi, si impone una verifica rigorosa sui contenuti della decretazione legislativa, richiesta dall'essere la legislazione su delega una legislazione vincolata dai principi e criteri direttivi posti dal Parlamento.

8.2.- Questa Corte è tuttavia consapevole che il procedimento delineato dall'art. 76 Cost. attiene pur sempre alla produzione di atti legislativi. Per tale ragione, il delegante non è onerato di fornire una descrizione tassativa delle norme suscettibili di guidare il delegato, risultando anzi consentito «il ricorso a clausole generali, ferma la necessità che queste siano accompagnate dall'indicazione di precisi principi» (sentenza n. 250 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 159 del 2001); né il Governo è tenuto a una attività di mera esecuzione o automatico riempimento dei disposti cristallizzati nella delega. Per costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, i confini del potere legislativo delegato risultano complessivamente dalla determinazione dell'oggetto e dei principi e criteri direttivi, unitariamente considerati.



Entro questa cornice - emergente da un'interpretazione anche sistematica e teleologica della delega - «deve essere inquadrata la discrezionalità del legislatore delegato, il quale è chiamato a sviluppare, e non solo ad eseguire, le previsioni della legge di delega» (sentenza n. 104 del 2017). Se, dunque, la «legge delega, fondamento e limite del potere legislativo delegato, non deve contenere enunciazioni troppo generali o comunque inidonee a indirizzare l'attività normativa del legislatore delegato», essa può essere «abbastanza ampia da preservare un margine di discrezionalità, e un corrispondente spazio, entro il quale il Governo possa agevolmente svolgere la propria attività di “riempimento” normativo, la quale è pur sempre esercizio delegato di una funzione “legislativa”» (sentenze n. 198 del 2018 e n. 104 del 2017).

9.- Tenute presenti tali coordinate ermeneutiche, possono risolversi le questioni poste dal rimettente. In particolare, si tratta di verificare se, alla luce di una interpretazione sistematica e teleologica dell'art. 2 della legge n. 183 del 2010, il Parlamento abbia conferito al Governo un mero compito di riordino normativo e se, di conseguenza, il delegato abbia oltrepassato i limiti imposti dalla delega.

9.1.- Questa Corte ritiene di dare risposta negativa a tale quesito.

L'art. 2 della legge n. 183 del 2010 identifica l'oggetto della delega nella «riorganizzazione degli enti, istituti e società vigilati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero della salute nonché alla ridefinizione del rapporto di vigilanza dei predetti Ministeri sugli stessi enti, istituti e società rispettivamente vigilati». Posto che è espressamente menzionata la Croce Rossa italiana nel comma 2 di detto articolo, dai lavori preparatori si trae ulteriore conferma dell'intenzione di intervenire sull'ente pubblico attraverso una complessiva revisione della sua struttura organizzativa. Infatti, l'originario disegno di legge (art. 24 del d.d.l. Atto Camera 1441, poi stralciato nel d.d.l. Atto Camera 1441-*quater*, XVI Legislatura) indicava la Croce Rossa tra gli organismi da riorganizzare, e, solo durante l'esame al Senato, la 1ª e la 11ª Commissione riunite allargarono l'oggetto della delega, al fine di estendere il processo di riforma a tutti gli enti o società vigilati dal Ministero del lavoro fra cui l'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL) e la società Italia lavoro spa.

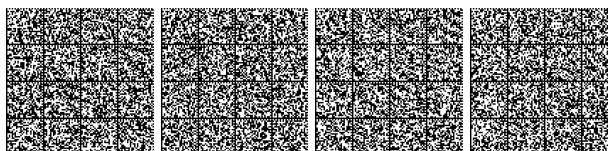
9.2.- Non è fondata la censura di eccesso di delega se si guarda ai principi e criteri direttivi della stessa. Le lettere a) e b) dell'art. 2, comma 1, della legge n. 183 del 2010 fanno riferimento alle esigenze di «semplificazione e snellimento dell'organizzazione della struttura amministrativa degli enti [...]», e alla «razionalizzazione e ottimizzazione delle spese e dei costi di funzionamento, previa riorganizzazione dei relativi centri di spesa». Attraverso tali direttive, il delegante ha lasciato aperta una pluralità di soluzioni, tutte egualmente rimesse alla discrezionalità del Governo nell'attuazione della legge di delega, secondo un disegno procedurale coerente con l'art. 76 Cost.

Può ritenersi, dunque, che il legislatore delegato, attraverso la riorganizzazione della CRI, non abbia valicato l'oggetto, gli obiettivi e le finalità posti dalla legge delega, in quanto, muovendosi all'interno della pluralità di opzioni consentitegli, ha inteso perseguire il fine della «semplificazione e snellimento [...] della struttura degli enti» indicato dal delegante. In tal senso, il complessivo intervento di riforma, lungi dal realizzare una mera soppressione della CRI, come pure adombrato dal rimettente, interviene sulla sua struttura confermando le rilevanti attività, di interesse pubblico, che essa ha storicamente svolto nel contesto interno e internazionale (art. 1, commi 4, 5 e 6, del d.lgs. n. 178 del 2012), disponendo il subentro della nuova Associazione in tutte le convenzioni stipulate dalla CRI (art. 3, comma 4), assicurando la prevalenza di finanziamenti pubblici per il suo sostentamento e riconoscendo l'Associazione della CRI quale «unica Società nazionale di Croce Rossa» autorizzata a far parte della Federazione internazionale delle società di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa (art. 1, comma 2). In tal senso, il mutamento della natura giuridica dell'organismo altro non è se non lo strumento individuato dal delegato per raggiungere e soddisfare la finalità indicata dal delegante.

9.2.1.- La scelta del Governo di tornare alla originaria struttura associativa della Croce Rossa non può, quindi, dirsi estranea agli obiettivi di riorganizzazione perseguiti dalla delega.

Rinsaldano questa conclusione, sia l'indagine circa l'intenzione originaria del Parlamento nel procedimento che ha portato all'approvazione della legge delega, sia l'*iter* parlamentare che ha accompagnato il varo del decreto legislativo censurato e, in particolare, il parere espresso dalle competenti commissioni parlamentari. Nella stessa direzione si muovono la complessa evoluzione normativa della Croce Rossa dalla fondazione alla legge di riforma sanitaria e i vincoli internazionali in favore di una struttura “non governativa” delle Croci rosse e delle Mezzelune rosse. Del resto, come più volte affermato da questa Corte, il contenuto di una delega legislativa deve essere identificato tenendo conto, oltre che del dato testuale, della lettura sistematica delle disposizioni che la prevedono, anche alla luce del contesto normativo nel quale essa si inserisce, nonché della *ratio* e delle finalità che la ispirano (*ex plurimis*, sentenze n. 104 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 250 del 2016, n. 210 del 2015 e n. 229 del 2014).

Già in passato il Parlamento aveva indicato la strada della ristrutturazione della CRI «in conformità del principio volontaristico della Associazione stessa», come sancito dal criterio direttivo di cui all'art. 70, terzo comma, della legge n. 833 del 1978, cui fece seguito il d.P.R. n. 613 del 1980, la cui applicazione si arenò - come prima sottolineato - per



la mancata adozione dello statuto della costituenda associazione. Ed è in questa medesima direzione che si colloca la volontà del legislatore delegante espressa nel 2010 con la legge n. 183, come confermato dalle commissioni parlamentari permanenti chiamate a rendere parere sullo schema di decreto legislativo, le quali hanno avallato la scelta della persona giuridica di diritto privato compiuta dal Governo.

9.2.2.- A tale riguardo, meritano di essere segnalati i pareri resi dalla 12ª Commissione (Igiene e sanità) del Senato della Repubblica, la quale, di fronte a un primo schema di decreto legislativo (XVI Legislatura, atto del Governo, n. 424) che qualificava la Croce Rossa «ente pubblico non economico su base associativa» e confermava gran parte della precedente struttura dell'ente, aveva espresso parere contrario, ritenendo che lo schema non risolvesse i problemi e non rispondesse alle esigenze emersi durante la menzionata indagine conoscitiva precedentemente disposta dalla medesima Commissione. Essa invitava perciò il Governo a presentare un nuovo progetto di riforma che recepisce le linee d'intervento indicate nel documento conclusivo della citata indagine (XVI Legislatura, parere della Commissione Igiene e sanità del Senato della Repubblica sull'atto del Governo n. 424).

9.2.3.- A seguito del nuovo schema di decreto legislativo (XVI Legislatura, atto del Governo n. 491) che ha previsto la natura associativa dell'Ente, la Commissione Igiene e sanità del Senato della Repubblica ha espresso parere favorevole, seppur enunciando una serie di osservazioni. Eguale parere favorevole è stato espresso dalle altre commissioni permanenti della Camera e del Senato (Difesa, Bilancio, Affari costituzionali, Affari sociali), a testimonianza del fatto che il processo di riforma, realizzato dal Governo, è stato complessivamente condiviso dagli organi parlamentari.

10.- Il rimettente indica, nel prosieguito argomentativo dell'ordinanza, un profilo di illegittimità costituzionale relativo alla presunta sub-delega che il delegato avrebbe attuato con riguardo alle modalità di finanziamento della Associazione della Croce Rossa italiana.

In particolare, l'art. 2, comma 5, del censurato d.lgs. n. 178 del 2012, nell'assegnare le risorse finanziarie secondo criteri rimessi alla determinazione dei Ministri della salute, dell'economia e delle finanze e della difesa, avrebbe «demandato a scelte ministeriali aspetti essenziali della nuova disciplina».

L'art. 2, comma 5, del d.lgs. n. 178 del 2012, prevedendo che «[l]e risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato [...] sono attribuite [...] con decreti del Ministro della salute, del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro della difesa, ciascuno in relazione alle proprie competenze, senza determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica [...]», evidentemente si limita a disciplinare le modalità di erogazione, affidando all'atto fonte secondario solo il compito esecutivo di assegnazione materiale delle risorse.

La censura non è fondata.

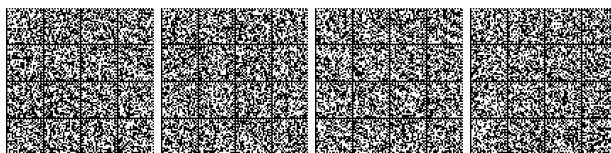
La soluzione adottata nell'art. 2 non si pone in contrasto con la giurisprudenza di questa Corte, la quale consente al decreto delegato il conferimento agli organi dell'esecutivo della funzione «di emanare normative di tipo regolamentare (sentenza n. 79 del 1966), disposizioni di carattere tecnico (sentenza n. 106 del 1967) o atti amministrativi di esecuzione (ordinanza n. 176 del 1998; per ulteriori esemplificazioni, sentenze n. 66 del 1965 e n. 103 del 1957)» (sentenza n. 104 del 2017).

11.- Alla luce delle considerazioni che precedono, anche le censure rivolte agli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 178 del 2012 devono essere dichiarate non fondate.

11.1.- Gli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 178 del 2012 si collocano, come visto, all'interno della riorganizzazione del Corpo militare della CRI. Non è manifestamente incoerente con la finalità complessiva della riforma, in un'ottica di razionalizzazione delle spese, stabilire un diverso inquadramento del personale ausiliario, a maggior ragione laddove, come nel caso di specie, il delegato opti, quale strumento di attuazione del compito affidatogli dal delegante, per la trasformazione dell'ente pubblico in persona giuridica di diritto privato. D'altronde, è la stessa legge di delega ad aver indicato al Governo la necessità di garantire la razionalizzazione e l'ottimizzazione delle spese e dei costi di funzionamento, obiettivi coerentemente perseguiti dal legislatore delegato tramite il trasferimento del personale militare ausiliario al ruolo civile.

Il giudice *a quo* deduce l'eccesso di delega delle norme sul personale ausiliario anche per contrasto «con i principi e criteri direttivi, di cui all'art. 2, comma 1, lettera a) della legge delega», che lascerebbe ferme «le specifiche disposizioni vigenti per il [...] personale, in servizio alla data di entrata in vigore della [medesima] legge».

Il presupposto interpretativo da cui muove il rimettente è palesemente errato, non trovando riscontro nel tenore letterale della richiamata disposizione. La necessità di mantenere «le specifiche disposizioni vigenti per il relativo personale in servizio alla data di entrata in vigore della [...] legge» n. 183 del 2010 è, infatti, espressamente riferita al processo di riordino dell'ISFOL e della società Italia Lavoro spa e ai rapporti di impiego instaurati con detti istituti e non riguarda, invece, la CRI.



12.- Il rimettente lamenta, altresì, che il d.lgs. n. 178 del 2012 violerebbe gli artt. 3 e 97 Cost perché, avendo operato «una integrale rinnovazione strutturale per quanto riguarda la Croce Rossa Italiana», con soppressione e liquidazione dell'ente pubblico e istituzione di una persona giuridica di diritto privato, avrebbe contestualmente determinato una notevole riduzione di risorse, che impedirebbe all'Ente strumentale (e, poi, all'Associazione), di svolgere le «delicate ed importanti funzioni di interesse pubblico», elencate dall'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 178 del 2012.

12.1.- Dette questioni di legittimità dell'«intero decreto» legislativo (ad eccezione dell'art. 7), promosse con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., non sono fondate.

L'attribuzione della personalità giuridica di diritto privato è senz'altro coerente con la vocazione solidaristica della neoinstituita Associazione della Croce Rossa italiana, associazione di volontariato chiamata a svolgere rilevanti funzioni di interesse generale, a livello nazionale e internazionale. Il decreto legislativo censurato trova anzi una diretta copertura costituzionale nell'art. 118, quarto comma, Cost., che in una ottica di sussidiarietà orizzontale impegna la Repubblica a favorire «l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale».

12.2.- Peraltro è da tenere presente, come sottolineato dall'Avvocatura dello Stato in udienza pubblica, che il nuovo modulo organizzativo della Croce Rossa italiana allinea il nostro ordinamento ad altre esperienze, in particolare (ma non solo) europee, le quali disegnano le rispettive società nazionali di Croce Rossa quali associazioni di diritto privato di interesse pubblico, formate da volontari e da personale civile in regime di impiego privatistico; osservazione non priva di significato per una organizzazione destinata ad aderire ad una federazione transnazionale di «società non governative» (come recita il preambolo dello statuto della Federazione internazionale delle società di Croce Rossa e Mezzaluna rossa).

Tale constatazione vale non solo per il Regno Unito (la British Red Cross, ricevuto il riconoscimento regio nel 1908, è una voluntary aid society, ausiliaria rispetto alle autorità pubbliche), ma anche per i sistemi giuridici continentali. Si pensi alla Croix-Rouge française, associazione senza scopo di lucro, riconosciuta di utilità pubblica; al Bundesverband des Roten Kreuzes tedesco, associazione registrata ai sensi degli artt. 21 e seguenti del codice civile tedesco; alla Cruz Roja spagnola, associazione civile di rilievo pubblico composta solo da volontari civili (e non più, come in passato, anche da militari di carriera).

12.3.- Infine, quanto alle risorse messe a disposizione dell'Associazione della Croce Rossa italiana, l'ordinanza si limita ad affermarne solo genericamente la strutturale inadeguatezza, rendendo per quest'aspetto la censura inammissibile.

12.4.- Il giudice *a quo* solleva specifiche questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 178 del 2012, sempre in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

Ad avviso del rimettente, il trasferimento al ruolo civile del personale militare, previsto da detti articoli, sarebbe causa di illegittimità costituzionale per l'assenza di «progressione economica commisurata al grado rivestito», e di «garanzie di conservazione delle funzioni in precedenza attribuite». Inoltre, sarebbe costituzionalmente illegittima la scelta di ricorrere alle procedure di mobilità e la destinazione ad altra amministrazione «senza alcun richiamo a comparti o settori dell'amministrazione stessa, in cui si svolgano attività comparabili con quelle del personale di cui trattasi, in possesso di specifica professionalità per situazioni di emergenza».

12.4.1.- Le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei termini sopra prospettati non sono fondate.

Il d.lgs. n. 178 del 2012, agli artt. 5 e 6, non realizza la soppressione del Corpo militare ausiliare, ma ne revisiona la struttura in coerenza con la generale riorganizzazione della CRI e con la rinnovata struttura associativa della stessa.

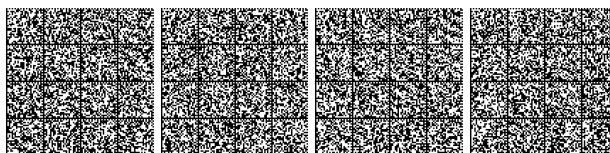
Il decreto delegato ha infatti disposto la sopravvivenza degli appartenenti al citato organismo quale categoria in congedo che presta servizio volontariamente e gratuitamente (non diversamente da quanto accade, oltre che per il Corpo delle infermiere volontarie, per la prima citata Associazione dei cavalieri italiani del sovrano militare Ordine di Malta, disciplinata dagli artt. 1761 e seguenti del cod. ordinamento militare). Peraltro, come sottolineato dalla difesa statale, il pregresso Corpo militare già da tempo utilizzava personale con tali caratteristiche come bacino da cui la CRI poteva attingere per i richiami temporanei in servizio (artt. 1668 e 1669 cod. ordinamento militare).

Del resto, anche il personale trasferito in altre amministrazioni, pur perdendo la qualifica di militare in servizio attivo, mantiene la qualifica di militare in congedo e, ai sensi dell'art. 1668 cod. ordinamento militare, potrebbe sempre essere richiamato in servizio, conservando il grado rivestito all'atto del collocamento in congedo.

In tale quadro, il trasferimento al ruolo civile del personale del Corpo militare della CRI non si pone in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost.

Il trasferimento al ruolo civile del personale militare risulta anzi coerente con la trasformazione del regime giuridico della CRI, posto che il nuovo inquadramento nel rapporto di impiego accede alla diversa configurazione del datore di lavoro, che da soggetto pubblico muta in associazione di diritto privato regolata dal Libro I, Titolo II, Capo II, del codice civile.

Tali scelte di fondo comportano inevitabilmente modifiche delle modalità di sviluppo delle carriere, che perciò stesso si sottraggono alle dedotte censure.





12.4.2.- Quanto alle procedure di mobilità, adottate nell'ambito dei processi di riforma che hanno interessato le amministrazioni provinciali, ma che, come detto, trovano applicazione nella vicenda oggetto dell'attuale giudizio, si è recentemente pronunciata questa Corte, sottolineando come esse consentano di garantire un equilibrato contemperamento di due esigenze costituzionalmente rilevanti: per un verso, il mantenimento dei rapporti di lavoro, rendendo così «effettivo il diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost.» (sentenze n. 202 del 2016 e n. 388 del 2004); per un altro, la discrezionalità legislativa connessa al processo di riordino dello Stato e degli enti pubblici. In contesti simili, è sicuramente auspicabile che ad un «rilevante riassetto organizzativo-funzionale segua un'adeguata riqualificazione del personale» (sentenza n. 159 del 2016). Non può essere escluso che in sede di applicazione di detta normativa possano verificarsi vizi nei conseguenti atti amministrativi, che spetterà eventualmente sindacare solo agli organi giurisdizionali competenti.

Di qui la non fondatezza, anche sotto tali profili, delle questioni prospettate.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8 del decreto legislativo 28 settembre 2012, n. 178, recante «Riorganizzazione dell'Associazione italiana della Croce Rossa (C.R.I.) a norma dell'art. 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183», sollevate, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952 e ratificato con legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Tribunale amministrativo del Lazio, sezione terza, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8 del d.lgs. n. 178 del 2012, sollevate, in riferimento agli artt. 1 e 76 Cost., in relazione all'art. 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), dal TAR Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8 del d.lgs. n. 178 del 2012, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dal TAR Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

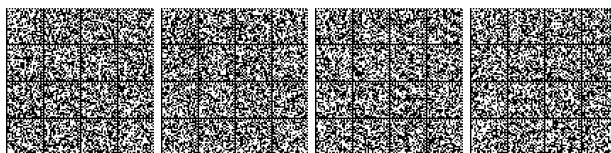
Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 aprile 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



ALLEGATO:  
Ordinanza letta all'udienza del 5 marzo 2019

## ORDINANZA

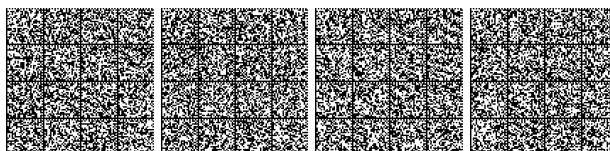
Rilevato che, nel giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Tribunale amministrativo per il Lazio (reg. ord. n. 137 del 2017), sono intervenuti Cipullo Massimo con altre trentadue persone; che, tra i trentatré intervenienti, solo De Paola Giacomo, Stallone Giuseppe, Colasuonno Francesco, Liantonio Vito, Del Giudice Alessandro, Rella Giuseppe, Balestrieri Ferdinando e Stallone Michele risultano parti del giudizio principale; che, nel medesimo giudizio, hanno depositato atti di intervento Ambrosini David, insieme con altre centoquindici persone, e Siciliano Luigi, insieme con altre due persone, oltre il termine di 20 giorni previsto dall'art. 4, comma 4, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale e decorrente dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* dell'atto introduttivo del giudizio. Considerato che Cipullo Massimo e gli altri ventiquattro intervenienti non sono parti del giudizio principale; che, per costante giurisprudenza di questa Corte, sono ammesse a intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale) le parti del giudizio *a quo*, oltre che, a norma dell'art. 4 delle Norme integrative, il Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, il Presidente della Giunta regionale (sentenza n. 248 del 2018, nello stesso senso sentenze n. 217, n. 194 del 2018, con allegate ordinanze dibattimentali); che non è ammissibile l'intervento, nei giudizi davanti a questa Corte, dei titolari di interessi soltanto analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale, dato il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, in quanto l'accesso di tali soggetti al detto giudizio avverrebbe senza la previa verifica della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione da parte del giudice *a quo* (sentenze n. 35 del 2017, n. 71 del 2015, con allegate ordinanze dibattimentali, nonché sentenza n. 119 del 2012); che l'intervento di Ambrosini David e degli altri centoquindici intervenienti è tardivo; che parimenti tardivo è l'intervento di Siciliano Luigi e degli altri due intervenienti; che, secondo il costante orientamento di questa Corte, il termine previsto dall'art. 4, comma 4, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, è ritenuto perentorio, con la conseguenza che l'intervento spiegato dopo la sua scadenza è inammissibile (*ex plurimis*, sentenze n. 99 del 2018, n. 250 del 2017, con allegate ordinanze dibattimentali).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento spiegato, nel presente giudizio di legittimità costituzionale, da Cipullo Massimo e dagli altri ventiquattro intervenienti che non sono parti del giudizio principale; dichiara inammissibili gli interventi spiegati, nel presente giudizio di legittimità costituzionale, da Ambrosini David e dagli altri centoquindici intervenienti, nonché da Siciliano Luigi e dagli altri due intervenienti, depositati oltre il termine previsto dall'art. 4, comma 4, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

F.to: Giorgio Lattanzi, *Presidente*



n. 80

*Sentenza 7 marzo - 9 aprile 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Circolazione stradale – Condizioni soggettive per il diniego del rilascio e la revoca della patente di guida, in relazione a condanne per reati in materia di stupefacenti successive all’entrata in vigore della legge n. 94 del 2009, anche se per fatti commessi anteriormente.**

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 120, commi 1 e 2, come sostituito dall’art. 3, comma 52, lettera *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica).

### 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, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 120 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come sostituito dall’art. 3, comma 52, lettera *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), promosso dal Tribunale ordinario di Torino, nel procedimento vertente tra A. D.G. e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e altro, con ordinanza del 6 febbraio 2018, iscritta al n. 67 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell’anno 2018.

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

udito nella camera di consiglio del 6 marzo 2019 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Nel corso di un procedimento civile cautelare - promosso da un soggetto condannato per due reati di cessione e commercializzazione illecita di stupefacenti, che si era visto negare il rilascio della patente di guida dal competente Ufficio della Motorizzazione civile per la «non sussistenza dei requisiti morali di cui all’art. 120 comma 1° C.d.S.» - l’adito Tribunale ordinario di Torino, premessane la rilevanza, ha sollevato, sotto duplice profilo, questioni di legittimità costituzionale del predetto art. 120 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come sostituito dall’art. 3, comma 52, lettera *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica):

«*a*) con riferimento agli articoli 11 e 117 Cost., in relazione all’art. 7 Convenzione [...] per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, nella parte in cui prevede l’applicazione dei commi 1° e 2° a persone condannate per reati commessi prima dell’entrata in vigore della legge 15 luglio 2009 n. 94;



b) con riferimento agli articoli 3, 16, 25, 111 Cost., nella parte in cui prevede la revoca e il diniego della patente quale conseguenza automatica di una condanna per i reati di cui agli articoli 73 e 74 testo unico n. 309/1990, a prescindere da ogni valutazione sulla gravità del reato e sulle pene in concreto comminate».

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità per irrilevanza delle questioni relative alla revoca della patente, di cui al comma 2 del denunciato art. 120. Ha poi escluso la fondatezza delle questioni relative al diniego del titolo abilitativo di cui al precedente comma 1, in ragione della ritenuta natura non sanzionatoria di tale provvedimento, risolvendosi nella mera constatazione dell'insussistenza dei requisiti morali prescritti per il conseguimento della patente di guida.

Tali conclusioni ha anche ribadito con memoria integrativa.

### *Considerato in diritto*

1.- L'art. 120 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), sotto la rubrica «Requisiti morali per ottenere il rilascio dei titoli abilitativi di cui all'articolo 116», nei suoi commi 1 e 2, così testualmente dispone:

«1. Non possono conseguire la patente di guida i delinquenti abituali, professionali o per tendenza e coloro che sono o sono stati sottoposti a misure di sicurezza personali [...], le persone condannate per i reati [in materia di stupefacenti] di cui agli articoli 73 e 74 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, fatti salvi gli effetti di provvedimenti riabilitativi [...]»;

«2. [...] se le condizioni soggettive indicate al primo periodo del comma 1 del presente articolo intervengono in data successiva al rilascio, il prefetto provvede alla revoca della patente di guida. La revoca non può essere disposta se sono trascorsi più di tre anni dalla data [...] del passaggio in giudicato della sentenza di condanna per i reati indicati al primo periodo del medesimo comma 1».

2.- Con sentenza di questa Corte n. 22 del 2018 è già stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 2 del predetto art. 120, «nella parte in cui - con riguardo all'ipotesi di condanna per reati di cui agli artt. 73 e 74 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), che intervenga in data successiva a quella del rilascio della patente di guida - dispone che il prefetto "provvede" - invece che "può provvedere" - alla revoca della patente».

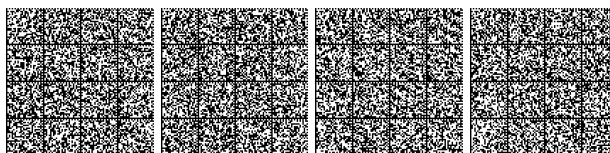
La stessa sentenza ha ritenuto non fondata l'ulteriore questione relativa all'applicabilità della revoca del titolo abilitativo a persone condannate per reati commessi prima dell'entrata in vigore della legge n. 94 del 2009 (restando esclusa la revoca della patente solo in presenza di reati per i quali, antecedentemente a tale data, sia stata pronunciata sentenza ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, stante la componente negoziale dell'istituto del patteggiamento: sentenza n. 281 del 2013).

2.1.- Le censure di violazione degli artt. 3, 16, 25, 111 e degli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione, questi ultimi in relazione all'art. 7 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 - rivolte dal rimettente Tribunale ordinario di Torino al comma 2 del novellato art. 120 del cod. strada - prima ancora dal risultare pressoché integralmente superate dalla riferita sentenza n. 22 del 2018 - sono, però, come eccepito dall'Avvocatura generale dello Stato, comunque prive di rilevanza nel giudizio *a quo*, nel quale il provvedimento avverso cui è proposto ricorso non concerne la revoca, bensì il diniego del rilascio di una patente di guida.

Le correlative questioni vanno, per tal assorbente profilo, dichiarate, pertanto, inammissibili.

3.- La legittimità costituzionale del precedente comma 1 del predetto art. 120 è revocata in dubbio, sotto duplice profilo, dal Tribunale *a quo*.

Per un verso, il rimettente denuncia, infatti, l'illegittimità costituzionale di tale disposizione nella parte in cui ne conseguirebbe il diniego della patente di guida anche in via retroattiva per reati commessi prima dell'entrata in vigore della legge n. 94 del 2009. E ne prospetta, per questo aspetto, il contrasto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 CEDU, per lesione del principio di irretroattività delle sanzioni sostanzialmente penali sancito dalla evocata norma convenzionale, come interpretata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.





Sotto altro e più generale profilo, dubita poi lo stesso giudice che l'”automatismo” del diniego del titolo di guida, che la normativa censurata direttamente ricollega ad intervenuta condanna per i reati in questione «a prescindere da ogni valutazione sulla gravità del reato e sulle pene in concreto comminate», violi gli artt. 3, 16, 25 e 111 Cost.

3.1. - Nel formulare la prima questione il Tribunale di Torino muove dalla considerazione che, nell'ordinamento interno, il «diniego di rilascio della patente non potrebbe essere qualificato come sanzione penale» e ritiene che non chiami per ciò in gioco i principi di cui all'art. 25, secondo comma, Cost. Ma si pone poi il quesito - cui dà risposta affermativa - se «la revoca e il diniego di rilascio della patente di guida rientrano nella nozione di pena dell'art. 7 Convenzione [...] per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali». Dal che, appunto, l'evocazione della suddetta norma europea come parametro interposto, ai fini della denunciata violazione degli artt. 117, primo comma, e 11 Cost., quest'ultimo impropriamente però richiamato, non essendo individuabile, con riferimento alle specifiche norme convenzionali CEDU, alcuna limitazione della sovranità nazionale (sentenze n. 210 del 2013, n. 80 del 2011, n. 349 e n. 348 del 2007).

3.1.1.- La natura sostanzialmente sanzionatoria della non conseguibilità della patente, in ragione di subite condanne per reati in materia di stupefacenti, è erroneamente presupposta dal rimettente.

In conformità a quanto già ritenuto, con specifico riguardo alla revoca della patente, nella citata sentenza n. 22 del 2018 (in consonanza con la ivi richiamata giurisprudenza del giudice della nomofilachia), anche il diniego di rilascio del titolo di guida non ha natura sanzionatoria, né costituisce conseguenza accessoria della violazione di una disposizione in tema di circolazione stradale, ma rappresenta la constatazione dell'insussistenza originaria (o sopravvenuta) dei «requisiti morali» prescritti per il conseguimento di quel titolo di abilitazione.

Esclusa così in radice la natura sanzionatoria, o comunque afflittiva, della condizione ostativa sub comma 1 dell'art. 120 cod. strada, risulta non pertinente l'evocazione della giurisprudenza della Corte di Strasburgo sui criteri per l'attribuibilità di natura sostanzialmente penale a “sanzioni” non formalmente tali. Mentre - nella logica (appunto non punitiva ma individuativa delle condizioni soggettive ostative al conseguimento o al mantenimento del permesso di guida) che ispira la novella del 2009 - il diniego della patente anche per reati, in materia di stupefacenti, commessi anteriormente alla entrata in vigore della disposizione censurata, attiene al piano degli effetti riconducibili all'applicazione *ratione temporis* della norma stessa.

3.1.2.- Da qui, dunque, la non fondatezza di tale prima questione.

3.2.- La successiva questione relativa al cosiddetto “automatismo” del diniego di rilascio della patente a «persone condannate per i reati di cui agli articoli 73 e 74 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309» è del pari non fondata.

3.2.1.- Le ragioni che hanno comportato il superamento dell'automatismo della revoca prefettizia ad opera della ricordata sentenza n. 22 del 2018 - e, cioè, per un verso, la contraddittorietà dell'automatismo di tale revoca «rispetto alla discrezionalità della parallela misura del “ritiro” della patente che, ai sensi dell'art. 85 del d.P.R. n. 309 del 1990, il giudice che pronuncia la condanna per i reati in questione “può disporre” e, per altro verso, la «indifferenziata valutazione di sopravvenienza di una condizione ostativa al mantenimento del titolo di abilitazione alla guida» a fronte della varietà di fattispecie cui possono aver riguardo i reati presupposti - non sono, infatti, neppure analogamente riferibili al diniego del titolo abilitativo.

E ciò in quanto tale diniego riflette una condizione ostativa che, diversamente dalla revoca del titolo, opera a monte del suo conseguimento e non incide su alcuna aspettativa consolidata dell'interessato. Inoltre non ricorre, in questo caso, la contraddizione, che ha assunto decisivo rilievo in tema di revoca della patente, tra obbligatorietà del provvedimento amministrativo e facoltatività della parallela misura adottabile dal giudice penale in relazione alla medesima fattispecie di reato. Infine, diversamente da quanto presupposto dal giudice *a quo*, l'effetto ostativo al conseguimento della patente, previsto dalla disposizione censurata, non incide in modo “indifferenziato” sulla posizione dei soggetti condannati per reati in materia di stupefacenti. La diversa gravità del reato commesso, unitamente alla condotta del reo successiva alla condanna, assume, infatti, determinante rilievo ai fini del possibile conseguimento (anche dopo un solo anno nel caso di condanna con pena sospesa) di un provvedimento riabilitativo (ex artt. 178 e 179 del codice penale), che restituisce al condannato il diritto a richiedere la patente di guida.

3.2.2.- Il censurato comma 1 dell'art. 120 cod. strada non viola pertanto, sotto alcun profilo, l'art. 3 Cost., né gli artt. 25 e 111 Cost. (questi ultimi solo genericamente, peraltro, evocati); mentre non pertinente è, infine, il parametro dell'art. 16 Cost., poiché la libertà di circolare non comporta, di per sé, il diritto di guidare veicoli a motore (sentenze n. 6 del 1962 e n. 274 del 2016).

Da ciò appunto la non fondatezza anche della questione da ultimo esaminata.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 7 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 in riferimento agli artt. 3, 16, 25 e 111 Cost., sollevate dal Tribunale ordinario di Torino, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 1, del d.lgs. n. 285 del 1992, come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera a), della legge n. 94 del 2009, sollevate, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 della CEDU, e in riferimento agli artt. 3, 16, 25 e 111 Cost., dal Tribunale ordinario di Torino, con la medesima ordinanza.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*Mario Rosario MORELLI, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 aprile 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_190080

N. 81

*Sentenza 6 marzo - 11 aprile 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico – Applicazione del contratto nazionale di lavoro giornalistico al personale iscritto all'albo dei giornalisti che presta servizio presso gli uffici stampa istituzionali delle amministrazioni del comparto unico del Friuli-Venezia Giulia e degli enti del Servizio sanitario regionale.**

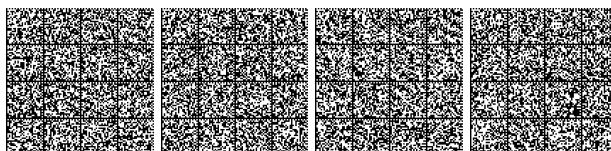
- Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 febbraio 2018, n. 5 (Norme per il sostegno e la valorizzazione del sistema informativo regionale), art. 1, comma 3.

## 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. 1, comma 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 febbraio 2018, n. 5 (Norme per il sostegno e la valorizzazione del sistema informativo regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 13-17 aprile 2018, depositato in cancelleria il 20 aprile 2018, iscritto al n. 32 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

udito nella udienza pubblica del 5 marzo 2019 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 13-17 aprile 2018 e depositato il 20 aprile 2018 (reg. ric. n. 32 del 2018), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 febbraio 2018, n. 5 (Norme per il sostegno e la valorizzazione del sistema informativo regionale), in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera *l*) della Costituzione, nonché all'art. 4, primo comma, numero 1), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha rappresentato che la legge regionale oggetto di censura, nel prevedere l'applicazione del Contratto collettivo nazionale di lavoro giornalistico al personale iscritto all'albo dei giornalisti che presta servizio presso gli uffici stampa delle amministrazioni del comparto unico della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e degli enti del Servizio sanitario regionale, sarebbe in contrasto con la normativa nazionale che regola la materia.

In particolare, il contrasto deriverebbe dalla previsione dell'art. 9, comma 5, della legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni) - citata dalla stessa norma regionale - che demanda alla contrattazione collettiva l'individuazione e regolamentazione, nell'ambito di una speciale area di contrattazione, dei profili professionali del personale addetto agli uffici stampa delle pubbliche amministrazioni, senza prevedere alcuna automatica applicazione del contratto collettivo nazionale giornalistico.

Secondo la difesa dello Stato, la disposizione regionale determinerebbe una disparità di trattamento tra dipendenti pubblici, tanto più considerando che l'ipotesi di intesa relativa al nuovo Contratto collettivo nazionale di lavoro, comparto funzioni locali, sottoscritto in data 21 febbraio 2018, prevede all'art. 18-*bis* l'istituzione e la disciplina dei nuovi profili professionali per le attività di comunicazione e informazione delle pubbliche amministrazioni.

In ogni caso, la previsione regionale impugnata si porrebbe in contrasto con il principio generale, riconosciuto dalla giurisprudenza di questa Corte, secondo cui il trattamento economico dei dipendenti pubblici privatizzati è demandato alla contrattazione collettiva e, quanto al personale del comparto della sanità, sarebbe in contrasto con le disposizioni del Titolo terzo del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., che riservano alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la disciplina dei rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile, quali i contratti collettivi.

Inoltre, prosegue la difesa dello Stato, la disposizione determinerebbe una disparità di trattamento sia rispetto agli impiegati di altre Regioni che al restante personale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in contrasto con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. e con quello di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., ed eccederebbe le competenze statutarie attribuite dall'art. 4 dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e di stato giuridico ed economico del personale addetto, da esercitarsi in armonia con la Costituzione e con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con le norme fondamentali di riforma economico-sociale.



2.- Con atto depositato il 28 maggio 2018 si è costituita in giudizio la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia che ha chiesto di dichiarare inammissibile e infondato il ricorso, riservando a successiva memoria l'illustrazione delle relative ragioni.

3.- Con successiva memoria del 12 febbraio 2019 la Regione resistente deduce che l'art. 1, comma 3, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2018 è intervenuto nelle more dell'attuazione dell'art. 9, comma 5, della legge n. 150 del 2000, che demanda alla contrattazione collettiva il compito di individuare e regolamentare i profili professionali per l'attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni.

La norma impugnata sarebbe espressione della competenza primaria riconosciuta alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dall'art. 4, primo comma, numero 1), del suo statuto speciale, in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto» e, secondo la resistente, la censura dello Stato, basata sulla lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., sarebbe inammissibile in considerazione della clausola di maggior favore sancita dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), secondo cui, nelle more dell'adeguamento di rispettivi statuti, le disposizioni della legge costituzionale «si applicano anche alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

In particolare, l'inammissibilità deriverebbe dalla mancata illustrazione, nel ricorso dello Stato, delle ragioni per cui si debba assumere a parametro di legittimità la norma costituzionale in luogo delle previsioni contenute nello statuto speciale, che attribuisce una competenza primaria in materia di «stato giuridico ed economico del personale».

4.- Nel merito, prosegue la Regione, la questione prospettata sarebbe infondata poiché l'art. 1, comma 3, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2018 non lederebbe né l'art. 9, comma 5, della legge n. 150 del 2000, né la riserva di contrattazione collettiva, né vi sarebbe incompetenza della Regione in riferimento al personale dipendente degli enti del Servizio sanitario regionale.

Quanto al primo aspetto, andrebbe considerato che la norma impugnata si sarebbe limitata a richiamare il contratto collettivo di lavoro dei giornalisti, senza alterarne il contenuto e i diritti e gli obblighi che ne derivano; la Regione, dunque, avrebbe esercitato, quale datore di lavoro, il diritto di scegliere il contratto collettivo applicabile al personale degli uffici stampa, senza invasione della competenza statale e, anzi, in attuazione dei principi generali di diritto privato e della legge n. 150 del 2000.

Quest'ultima, infatti, all'art. 9, comma 5, avrebbe riconosciuto la specialità del lavoro giornalistico negli uffici stampa delle pubbliche amministrazioni, tanto da richiedere una specifica contrattazione collettiva con l'intervento delle organizzazioni rappresentative della categoria dei giornalisti, senza però aver mai ricevuto attuazione per la colpevole inerzia del legislatore nazionale.

Con l'adozione della norma regionale impugnata, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia avrebbe dato attuazione al suddetto art. 9, comma 5, della legge n. 150 del 2000, in piena coerenza con le disposizioni statali e nel rispetto dell'art. 10 della stessa legge n. 150 del 2000 che, annoverando l'art. 9 nei principi fondamentali di cui all'art. 117 Cost., ne impone le prescrizioni anche alle autonomie speciali.

Pertanto, la prescrizione normativa regionale corrisponderebbe alla stessa giurisprudenza costituzionale che, con la sentenza n. 85 del 2016, avrebbe riconosciuto l'idoneità del riferimento al contratto nazionale di lavoro dei giornalisti, quale adeguato parametro oggettivo di commisurazione delle retribuzioni del personale che svolge attività di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni.

5.- Con specifico riferimento al principio di riserva di contrattazione stabilito dal d.lgs. n. 165 del 2001, la Regione osserva che l'art. 1, comma 3, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2018 ne assicura il rispetto sia perché il rinvio al contratto dei giornalisti è dinamico e comprende le successive evoluzioni, sia per la natura transitoria della disciplina, che è destinata ad operare fino all'attuazione dell'art. 9, comma 5, della legge n. 150 del 2000.

6.- A maggior supporto delle proprie argomentazioni, la Regione ricorda che l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), in sede di definizione di contratti collettivi del settore pubblico, ha reso una dichiarazione congiunta con la Federazione nazionale della stampa italiana in data 2 maggio 2018, con cui è stata riconosciuta la specificità del lavoro giornalistico e la legittimità dell'applicazione transitoria del contratto giornalisti agli addetti degli uffici stampa pubblici.

7.- Con specifico riferimento alla disciplina del personale del comparto sanitario, la Regione rappresenta che l'estensione ad esso della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2018 deriverebbe dalla competenza primaria statutaria in materia di stato giuridico ed economico del personale, comprensiva del personale degli enti dipendenti dalla Regione, tra cui vanno annoverate le aziende sanitarie ed ospedaliere del Friuli-Venezia Giulia, e sarebbe coerente con la piena autonomia del sistema sanitario friulano, che non partecipa al fondo sanitario regionale.





8.- In relazione alla censura riferita all'art. 3 Cost. la Regione deduce l'inconferenza del parametro in ragione dell'autonomia legislativa in materia di stato giuridico ed economico del personale ad essa riconosciuta e, comunque, precisa che l'applicazione del contratto di lavoro giornalistico sarebbe in linea con l'atto di indirizzo del 16 aprile 2003, con cui le Regioni e le Province autonome hanno statuito di applicare il suddetto contratto ai dipendenti degli uffici stampa per garantire omogeneità professionale e retributiva.

In ogni caso, sarebbe la stessa legge n. 150 del 2000 a richiedere un trattamento differenziato per tali categorie di lavoratori, in ragione della specificità del lavoro giornalistico.

9.- Quanto all'art. 97 Cost., la Regione resistente deduce l'inammissibilità della questione relativa al suddetto parametro, poiché evocato in modo generico e privo di motivazione idonea a comprendere perché la norma impugnata, che non lascia discrezionalità all'amministrazione, incida sul canone di imparzialità.

10.- Analogamente inammissibile e, comunque, infondata sarebbe la lesione dell'art. 4, primo comma, numero 1), dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, non avendo la difesa dello Stato spiegato in cosa si concretizzerebbe l'eccedenza dai limiti della competenza statutaria.

11.- La norma impugnata, infine, ad avviso della resistente, non potrebbe essere dichiarata incostituzionale alla luce dei precedenti specifici della Corte e segnatamente alla luce della sentenza n. 189 del 2007, che ha dichiarato l'illegittimità di una norma della Regione Siciliana che aveva previsto l'applicazione del contratto di lavoro giornalistico agli addetti degli uffici stampa, poiché in quel caso la ragione dell'illegittimità era stata rinvenuta nel fatto che la norma non aveva operato un mero rinvio alla contrattazione collettiva, ma aveva individuato la qualifica e il trattamento economico spettanti agli addetti in questione.

Nel caso all'esame, invece, l'art. 1, comma 3, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2018 avrebbe natura transitoria, fino all'attuazione dell'art. 9 della legge n. 150 del 2000, facendo quindi salva la futura contrattazione e lasciando liberi gli agenti negoziali rappresentativi delle categorie delle amministrazioni datrici di lavoro e dei dipendenti interessati.

Per le stesse ragioni neppure sarebbe conforme il richiamo alla recente sentenza n. 10 del 2019, di declaratoria di illegittimità costituzionale di una norma della Regione Lazio in materia di applicazione del contratto nazionale giornalistico agli addetti degli uffici stampa istituzionali, tanto più che essa è riferita ad una legge di Regione a statuto ordinario.

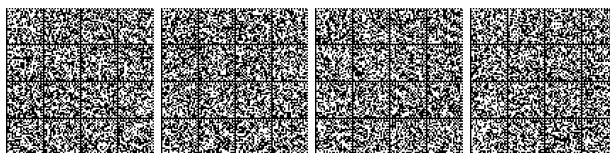
12.- Con memoria del 12 febbraio 2019 la difesa dello Stato ha ribadito le proprie argomentazioni, facendo espresso richiamo, ai fini della fondatezza del ricorso, al precedente della Corte costituzionale costituito dalla sentenza n. 10 del 2019 in materia analoga, e precisando che, in data 21 maggio 2018, è stato definitivamente perfezionato il nuovo CCLN funzioni locali, il cui art. 18-*bis* prevede la disciplina dei profili professionali per le attività di comunicazione e informazione nelle pubbliche amministrazioni.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, comma 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 febbraio 2018, n. 5 (Norme per il sostegno e la valorizzazione del sistema informativo regionale), in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, nonché all'art. 4, comma 1, numero 1), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

La norma impugnata prevede che, nelle more dell'attuazione dell'art. 9, comma 5, della legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni), al personale iscritto all'albo dei giornalisti che presta servizio presso gli uffici stampa istituzionali delle amministrazioni del comparto unico del Friuli-Venezia Giulia e degli enti del Servizio sanitario nazionale si applica il contratto nazionale di lavoro giornalistico.

Secondo la prospettazione della difesa dello Stato l'applicazione del contratto di lavoro giornalistico al personale regionale colliderebbe con il principio generale che riserva alla contrattazione collettiva il trattamento economico dei dipendenti pubblici, nonché con la legge n. 150 del 2000 che sancisce la riserva di contrattazione anche per il personale che svolge attività di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni; inoltre, la norma contrasterebbe con il Titolo terzo del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e, conseguentemente, con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza statale la materia «ordinamento civile», nel cui ambito ricadrebbe la regolamentazione dei rapporti di lavoro di diritto privato, determinando altresì una disparità di trattamento tra dipendenti pubblici, in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost.



In ogni caso la norma regionale impugnata eccederebbe la competenza statutaria di cui all'art. 4, primo comma, numero 1), dello statuto, che deve svolgersi nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme fondamentali di riforma economico-sociale.

2.- In via preliminare, va esaminata l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalla resistente, non avendo lo Stato motivato per quale ragione ritiene applicabile la previsione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. in luogo della competenza statutaria in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e di stato giuridico ed economico del personale.

Nel caso in esame l'Avvocatura dello Stato ha indicato nel ricorso la competenza statutaria in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e di stato giuridico ed economico del personale, precisando che essa deve svolgersi in armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con le norme fondamentali di riforma economico-sociale e ha individuato tali ultimi limiti nel principio generale di riserva di contrattazione collettiva, specificamente declinato dal Titolo terzo del d.lgs. n. 165 del 2001 e dalla legge n. 150 del 2000 in riferimento alla attività di giornalismo nella pubblica amministrazione.

Tale argomentazione è sufficiente, secondo la giurisprudenza di questa Corte, a ritenere ammissibile il ricorso, avendo lo Stato individuato seppure in via sintetica, ma comunque univoca, i motivi di eccedenza dalle competenze statutarie nel contrasto con il principio generale di riserva della contrattazione collettiva e le norme interposte che lo declinano (sentenza n. 315 del 2013).

3.- Nel merito la questione è fondata.

3.1.- Il d.lgs. n. 165 del 2001 ha stabilito che i rapporti di lavoro pubblici cosiddetti contrattualizzati sono disciplinati dalle disposizioni del codice civile e sono oggetto di contrattazione collettiva.

Questa Corte ha affermato che tale disciplina «costituisce norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica, alla stregua dell'art. 1, comma 3, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001, il quale rinvia in proposito ai principi desumibili dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), che, al comma 1, lettera a), stabilisce per l'appunto come principio la regolazione mediante contratti individuali e collettivi dei rapporti di lavoro e di impiego nel settore pubblico» (sentenza n. 314 del 2003).

3.2.- La costante giurisprudenza di questa Corte ha, poi, precisato che la disciplina del rapporto di impiego alle dipendenze della Regione e i profili relativi al trattamento economico del personale pubblico privatizzato vengono ricondotti alla materia dell'«ordinamento civile», di competenza esclusiva del legislatore nazionale, che in tale materia fissa principi che «costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti tra privati e, come tali si impongono anche alle Regioni a statuto speciale» (sentenza n. 189 del 2007).

La qualificazione della riserva di contrattazione collettiva posta dal legislatore statale quale norma fondamentale di riforma economico-sociale comporta che essa operi come limite all'autonomia della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in base alle previsioni dello stesso statuto, che impone che l'esercizio delle attribuzioni regionali avvenga nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme fondamentali di riforma economico-sociale.

3.3.- Con particolare riferimento alla disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici aventi la qualifica di giornalisti, questa Corte, con la sentenza n. 10 del 2019, a proposito di una norma regionale avente contenuti assimilabili a quella di odierna impugnativa adottata dalla Regione Lazio, ha stabilito che «[l]a previsione, da parte della legge regionale impugnata, di applicazione ai giornalisti inquadrati, a seguito di concorso pubblico, nel personale di ruolo della Regione di un contratto collettivo non negoziato dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), ma dalle organizzazioni datoriali degli editori e dalla Federazione nazionale della stampa italiana, viola l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.».

In particolare, la norma della Regione Lazio prevedeva espressamente l'applicazione del contratto giornalistico ai giornalisti impiegati presso gli uffici stampa della Giunta e del Consiglio regionale, a seguito di concorso e di relativa immissione in ruolo.

3.4.- La norma della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia oggetto di impugnativa si riferisce, invece, genericamente «al personale iscritto all'albo dei giornalisti che presta servizio presso gli uffici stampa istituzionali delle amministrazioni del comparto unico del Friuli-Venezia Giulia e degli enti del servizio sanitario regionale», sicché l'incostituzionalità di essa viene in rilievo con specifico riferimento ai giornalisti assunti quali pubblici dipendenti.

Con le leggi regionali 31 agosto 1981, n. 53 (Stato giuridico e trattamento economico del personale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia), 9 dicembre 1982, n. 81 (Modificazioni, integrazioni ed interpretazioni della legge regionale 31 agosto 1981, n. 53. Inquadramento di personale in posizione di comando ed assunto a contratto), e 4 marzo



1991, n. 9, recante «Norme di revisione contrattuale dello stato giuridico e del trattamento economico del personale assunto con contratto di lavoro giornalistico e inquadramento di personale tecnico (modifiche ed integrazioni alla legge regionale 31 agosto 1981, n. 53 e alla legge regionale 1° marzo 1988, n. 7)», la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e di stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto», aveva riconosciuto ai dipendenti regionali iscritti all'ordine dei giornalisti, che svolgevano mansioni giornalistiche da almeno due anni presso l'ufficio stampa e pubbliche relazioni, la facoltà di richiedere l'assunzione a contratto con l'applicazione dello stato giuridico e del trattamento economico previsto dal Contratto collettivo nazionale dei giornalisti. Il rapporto d'impiego veniva, pertanto, novato e trasformato con l'assunzione a contratto e l'applicazione del contratto di lavoro giornalistico di diritto privato.

Successivamente, la legge statale n. 150 del 2000, che ha connotati di specialità, anche rispetto alla normativa di cui al d.lgs. n. 165 del 2001, regolando l'attività di comunicazione e informazione nelle pubbliche amministrazioni, ha tuttavia previsto, nel ricordato processo di contrattualizzazione del pubblico impiego, una specifica area di contrattazione per gli addetti agli uffici stampa nella pubblica amministrazione, prevedendo l'intervento delle organizzazioni rappresentative dei giornalisti.

A sua volta, l'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, nel testo novellato dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), nel ridurre a quattro i comparti di contrattazione collettiva nazionale nel pubblico impiego, cui corrispondono non più di quattro separate aree per la dirigenza, prevede che «[n]ell'ambito dei comparti di contrattazione possono essere istituite apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità».

3.5.- Le predette disposizioni statali sono espressione della competenza esclusiva dello Stato della disciplina del rapporto di lavoro pubblico, anche in riferimento al personale di aree professionali specifiche, e della riserva di contrattazione collettiva, con conseguente illegittimità dell'intervento normativo regionale.

3.6.- Vanno, infine, disattese le argomentazioni della Regione facenti leva sul carattere temporaneo della norma censurata, la cui applicazione è limitata «[n]elle more dell'attuazione di quanto previsto dall'articolo 9, comma 5, della legge 7 giugno 2000, n. 150», ovvero sulla competenza statutaria regionale in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e di stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto.

Difatti, quanto alla dedotta competenza statutaria, essa, come detto, deve trovare i limiti nell'ordinamento civile.

Quanto al carattere transitorio della disciplina regionale oggetto di impugnativa, è da osservare che il principio di riserva di contrattazione collettiva non può essere derogato nemmeno in via provvisoria.

4.- Restano assorbiti gli altri profili di illegittimità costituzionale dedotti in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., nonché all'art. 4, primo comma, numero 1), dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 febbraio 2018, n. 5 (Norme per il sostegno e la valorizzazione del sistema informativo regionale).*

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

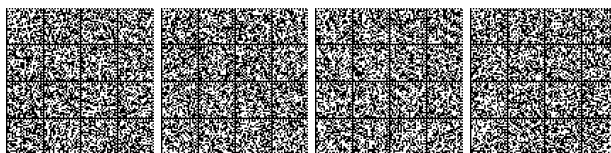
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 aprile 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_190081



N. 82

*Sentenza 20 febbraio - 11 aprile 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale – Dibattimento – Facoltà dell'imputato di richiedere l'applicazione della pena, ex art. 444 del codice di procedura penale, relativamente al reato concorrente emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale e oggetto di nuova contestazione.**

– Codice di procedura penale, art. 517.

### 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. 517 del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale ordinario di Alessandria, nel procedimento penale a carico di G. S., con ordinanza del 25 ottobre 2017, iscritta al n. 3 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2018.

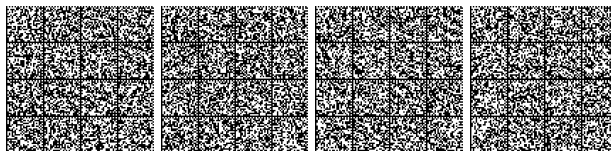
Udito nella camera di consiglio del 20 febbraio 2019 il Giudice relatore Franco Modugno.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale ordinario di Alessandria, con ordinanza del 25 ottobre 2017, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 517 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento l'applicazione della pena, a norma dell'art. 444 cod. proc. pen., relativamente al reato concorrente emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale e che forma oggetto di nuova contestazione.

1.1.- Premette il giudice rimettente che, nel corso del dibattimento, all'esito di perizia balistica, era emerso che i tre fucili oggetto della imputazione di illecita detenzione di arma comune da sparo di cui agli artt. 2 e 7 della legge 2 ottobre 1967, n. 895 (Disposizioni per il controllo delle armi), contestata al capo *b*), - all'imputato era stata contestata anche una contravvenzione in materia di rifiuti, rubricata sotto il capo *a*) nonché il reato di tentata violenza privata, rubricata sotto il capo *c*) - erano da considerarsi armi da sparo atte all'impiego; ma era altresì emerso che uno dei tre fucili recava la matricola abrasa e non meramente illeggibile, come riferito dall'ufficiale di polizia giudiziaria esaminato nel dibattimento.

In relazione a detta arma, pertanto, il pubblico ministero procedeva alla contestazione del reato di cui all'art. 23, terzo comma, della legge 18 aprile 1975, n. 110 (Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi), in quanto arma clandestina (capo *d*), ed alla correlativa contestazione del delitto di ricettazione della medesima arma (capo *e*).





In riferimento a tali nuove contestazioni, l'imputato formulava richiesta di applicazione della pena, indicando il relativo trattamento sanzionatorio e subordinando la richiesta stessa alla concessione del beneficio della sospensione condizionale della pena.

A fronte di tale richiesta - ha puntualizzato il giudice *a quo* - il pubblico ministero ha negato il proprio consenso, in quanto, trattandosi di nuove «contestazioni fisiologiche e non patologiche», esse non consentirebbero «la remissione in termini per il patteggiamento», alla luce dei principi affermati nella sentenza di questa Corte n. 265 del 1994. A questo punto, il Tribunale, su accordo delle parti, disponeva lo stralcio dei reati di cui ai capi *a)* e *c)* che venivano separatamente definiti con sentenza.

Nel ritenere corretta la qualificazione giuridica delle nuove contestazioni elevate dal pubblico ministero e non sussistendo i presupposti per l'adozione di una sentenza di proscioglimento ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen., il giudice *a quo* reputa dunque astrattamente accoglibile la richiesta di applicazione della pena per i reati connessi contestati in dibattimento (connessione che il giudice *a quo* desume dalla continuazione fra tutti i reati concernenti le armi); ma, al tempo stesso, ritiene fondati i rilievi del pubblico ministero, dal momento che, trattandosi di nuova contestazione cosiddetta fisiologica a norma dell'art. 517 cod. proc. pen., non è prevista una «rimessione in termini» rispetto al termine di decadenza stabilito dall'art. 446, comma 1, cod. proc. pen.

1.2.- Verificata, pertanto, la rilevanza della normativa in questione per la decisione sulla domanda di applicazione della pena, il Tribunale reputa che la stessa, nella parte in cui preclude all'imputato la possibilità di formulare richiesta di patteggiamento in riferimento al reato concorrente, frutto di contestazione suppletiva «fisiologica», contrasti con il diritto di difesa e con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza, in rapporto alla differente disciplina riservata ad eguali situazioni.

Nel rievocare i percorsi seguiti dalla giurisprudenza costituzionale, il giudice *a quo* rammenta, infatti, come ad un primo iniziale orientamento di rigore, che faceva leva sulla natura premiale dei riti alternativi e, dunque, sulla possibilità di accedere agli stessi solo laddove si fosse garantita la definizione del processo senza procedere alla celebrazione del dibattimento (si citano le sentenze nn. 593 e 277 del 1990 e n. 316 del 1992), con la successiva sentenza n. 265 del 1994 tale orientamento venne modificato nel caso di contestazioni dibattimentali tardive, dichiarando illegittimi gli artt. 516 e 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedevano la facoltà per l'imputato di richiedere al giudice del dibattimento l'applicazione di pena a norma dell'art. 444 cod. proc. pen. relativamente al fatto diverso o al reato concorrente contestato in dibattimento, quando la nuova contestazione concerneva un fatto che già risultava dagli atti di indagine al momento dell'esercizio della azione penale (contestazione cosiddetta patologica), ovvero quando l'imputato aveva tempestivamente e ritualmente proposto la richiesta di applicazione della pena in ordine alla originaria imputazione.

Più di recente, rammenta ancora il giudice *a quo*, questa Corte, con la sentenza n. 184 del 2014, ha rimosso la preclusione a definire il processo con l'applicazione della pena su richiesta, in seguito alla contestazione nel dibattimento di una circostanza aggravante che già risultava dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale.

Per ciò che concerne il giudizio abbreviato, dopo una prima fase caratterizzata da alcune pronunce di inammissibilità, fondate sulle innovazioni introdotte dalla legge 16 dicembre 1999, n. 479 (Modifiche alle disposizioni sul procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica e altre modifiche al codice di procedura penale. Modifiche al codice di procedura penale e all'ordinamento giudiziario. Disposizioni in materia di contenzioso civile pendente, di indennità spettanti al giudice di pace e di esercizio della professione forense), la Corte, con la sentenza n. 333 del 2009, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 516 e 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedevano la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato, relativamente al fatto diverso o al reato concorrente contestati in dibattimento, quando la nuova contestazione concerne un fatto che già risultava dagli atti di indagine al momento dell'esercizio della azione penale.

Con tale ultima pronuncia e con la successiva sentenza n. 139 del 2015 - la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedeva la facoltà di richiedere il giudizio abbreviato con riferimento al reato per il quale vi sia stata contestazione suppletiva di circostanza aggravante che già risultava agli atti al momento di esercizio della azione penale - la Corte, sottolinea il giudice *a quo*, ha parificato le situazioni del patteggiamento e del giudizio abbreviato, rimuovendo definitivamente le preclusioni derivanti dalle contestazioni «patologiche».

1.3.- In merito, invece, alle contestazioni «fisiologiche», con la sentenza n. 237 del 2012 la Corte, modificando il precedente orientamento negativo, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non consentiva di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato per il reato concorrente emerso nel corso del dibattimento, e divenuto oggetto della nuova contestazione. Ciò, in particolare, in considerazione della non necessaria prevedibilità di possibili variazioni della accusa nel corso della istruzione dibattimentale.



La medesima soluzione è stata adottata anche nella sentenza n. 273 del 2014, con la quale è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 516 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedeva la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato per il fatto diverso emerso nel corso della istruzione dibattimentale ed oggetto di nuova contestazione.

Anche per ciò che concerne il patteggiamento - puntualizza ancora il giudice rimettente - la Corte, con la sentenza n. 206 del 2017, ha ritenuto estensibili, alla richiesta di patteggiamento formulata in dibattimento in caso di "contestazione fisiologica" del fatto diverso a norma dell'art. 516 cod. proc. pen., le argomentazioni già svolte in relazione al giudizio abbreviato, rilevando come l'imputato, il quale subisca una nuova contestazione, viene a trovarsi in una posizione diversa e deteriore, per ciò che attiene alla facoltà di accesso ai riti alternativi, rispetto a chi fosse stato chiamato a rispondere della stessa imputazione fin dall'inizio. Da qui, la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 516 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento l'applicazione della pena a norma dell'art. 444 cod. proc. pen., relativamente al fatto diverso emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale, che forma oggetto della nuova contestazione.

Pure in questa circostanza, sottolinea il giudice rimettente, è stato ribadito che condizione essenziale per il diritto di difesa è che l'imputato abbia ben chiari i termini dell'accusa che gli viene mossa, con la conseguenza che, in presenza di una modifica "fisiologica" della stessa, non può essergli preclusa la facoltà di richiedere il patteggiamento, sol perché, non avendolo richiesto prima, si sarebbe assunto il rischio di tale evenienza.

Una valutazione, questa, la cui coerenza è stata già esclusa da questa Corte in riferimento al giudizio abbreviato, con la ricordata sentenza n. 273 del 2014, sul rilievo che la stessa farebbe dipendere dalle scelte del pubblico ministero - se esercitare separatamente l'azione penale o invece procedere alla contestazione suppletiva - rispettivamente, la possibilità di recuperare o meno la opzione per il rito alternativo.

1.4.- Alla stregua dei riferiti rilievi, la preclusione a fruire dei vantaggi connessi al patteggiamento in ipotesi di reato concorrente emerso nel corso del dibattimento ed oggetto di contestazione suppletiva, si tradurrebbe, ad avviso del giudice *a quo*, in una compressione dei diritti di difesa non addebitabile ad alcuna colpevole inerzia, né giustificabile alla stregua di un prevedibile sviluppo dibattimentale il cui rischio sia stato consapevolmente assunto. L'opzione per il patteggiamento, infatti, costituisce - per consolidata giurisprudenza costituzionale - espressione del diritto di difesa, il cui esercizio è condizionato dal fatto che l'imputato ben conosca il quadro dell'accusa. La contestata preclusione si tradurrebbe, dunque, in una violazione dell'art. 24, secondo comma, Cost.

Si determinerebbe, al tempo stesso, una disparità di trattamento fra l'imputato al quale sin dall'inizio siano stati contestati tutti gli addebiti, con possibilità di optare per un rito alternativo, e l'imputato che invece - per carenza di indagini o altra causa - si sia visto elevare una imputazione incompleta, e che, a seguito della istruzione dibattimentale, subisca l'imputazione di un reato connesso a norma dell'art. 12 comma 1, lettera *b*), cod. proc. pen., senza poter più fruire di un rito alternativo. Il che violerebbe l'art. 3 Cost. sotto il profilo dell'uguaglianza.

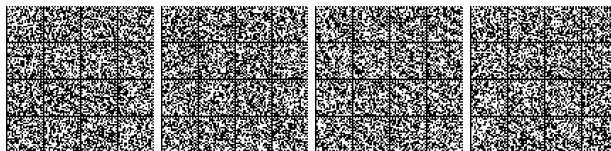
Si deduce, altresì, la irragionevolezza della disciplina processuale che sarebbe scaturita dalle sentenze di questa Corte n. 530 del 1995 e n. 237 del 2012, in quanto, mentre nel caso di contestazione "fisiologica" di reato connesso a norma dell'art. 517 cod. proc. pen. l'imputato può recuperare in dibattimento i vantaggi derivanti da alcuni riti speciali, in particolare proporre domanda di oblazione in relazione al fatto diverso ed al reato concorrente (sentenza n. 530 del 1995), e richiedere il giudizio abbreviato in caso di contestazione del reato concorrente emerso in dibattimento (sentenza n. 237 del 2012), altrettanto non avviene - senza alcuna valida giustificazione - per l'applicazione della pena su richiesta delle parti in riferimento al reato concorrente contestato a norma dell'art. 517 cod. proc. pen., in ipotesi di contestazione anch'essa "fisiologica".

Considerato, infine, che i progressivi allargamenti circa le possibilità di accesso ai riti alternativi in dibattimento in caso di contestazione del reato concorrente sono avvenuti solo a seguito di singole declaratorie di illegittimità costituzionale, reputa il giudice *a quo* impraticabile una interpretazione costituzionalmente orientata che soddisfi anche l'ipotesi del patteggiamento, ritenendo di conseguenza necessaria, anche per il caso dedotto, una pronuncia additiva del Giudice delle leggi.

2.- Nel giudizio di costituzionalità non ha spiegato atto di intervento il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale ordinario di Alessandria dubita della legittimità costituzionale dell'art. 517 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento l'applicazione della pena, a norma dell'art. 444 cod. proc. pen., relativamente al reato concorrente emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale e che forma oggetto di nuova contestazione.



A parere del giudice rimettente, la censurata lacuna normativa si porrebbe in contrasto con l'art. 24, secondo comma, della Costituzione, in quanto la preclusione a fruire dei vantaggi connessi al patteggiamento, in ipotesi di reato concorrente emerso nel corso del dibattimento ed oggetto di contestazione suppletiva, si tradurrebbe in una compressione dei diritti di difesa non addebitabile ad alcuna colpevole inerzia, né giustificabile alla stregua di un prevedibile sviluppo dibattimentale il cui rischio sia stato consapevolmente assunto dall'imputato.

Sarebbe altresì vulnerato l'art. 3 Cost., sotto il profilo del principio di uguaglianza, in quanto la censurata preclusione determinerebbe una disparità di trattamento fra l'imputato al quale sin dall'inizio siano stati contestati tutti gli addebiti, con possibilità di optare per un rito alternativo, e l'imputato che invece - per carenza di indagini o altra causa - si sia visto elevare una imputazione incompleta, e che, a seguito della istruzione dibattimentale, subisca la imputazione di un reato connesso a norma dell'art. 12, comma 1, lettera b), cod. proc. pen., senza poter più fruire di un rito alternativo.

Verrebbe anche compromesso il principio di ragionevolezza, in quanto risulterebbe incoerente la disciplina processuale che sarebbe scaturita dalle richiamate sentenze di questa Corte n. 530 del 1995 e n. 237 del 2012, dal momento che, mentre nel caso di contestazione cosiddetta "fisiologica" di reato connesso a norma dell'art. 517 cod. proc. pen., l'imputato può recuperare in dibattimento i vantaggi derivanti da alcuni riti speciali, in particolare proponendo domanda di oblazione in relazione al fatto diverso ed al reato concorrente (sentenza n. 530 del 1995), e richiedendo il giudizio abbreviato in caso di contestazione del reato concorrente emerso in dibattimento (sentenza n. 237 del 2012), un simile recupero non viene consentito - senza alcuna valida giustificazione - per l'applicazione della pena su richiesta delle parti in riferimento al reato concorrente contestato a norma dell'art. 517 cod. proc. pen., in ipotesi di contestazione anch'essa "fisiologica".

## 2.- La questione è fondata.

2.1.- Come ha puntualmente rammentato lo stesso giudice rimettente, la tematica dei rapporti tra le nuove contestazioni dibattimentali ed il "recupero", da parte dell'imputato, della facoltà di formulare in quella sede richiesta di applicazione di riti alternativi - opzioni, queste, temporalmente precluse dal raggiungimento di uno stadio processuale concettualmente "incompatibile" con modelli procedurali ad esso, per definizione, "alternativi" - ha formato oggetto di numerosi interventi da parte di questa Corte, contrassegnati da una linea evolutiva ispirata ad una sempre maggiore apertura.

Nel codice di rito vigente, infatti, è apparso coerente con l'impostazione tendenzialmente accusatoria, assegnare - come chiaramente emerge dalla Relazione al Progetto preliminare - uno spazio alle modifiche della contestazione ben più ampio di quanto ammesso nel codice previgente, considerato che, collocandosi la formulazione dell'addebito all'esito delle indagini preliminari, e, dunque, di una fase non destinata alla raccolta delle prove, è logico presupporre che l'istruzione probatoria dibattimentale fisiologicamente comporti la possibilità che in quella sede vengano ad emersione elementi di novità, che rendono necessario modificare il quadro della accusa, in termini e con una portata del tutto ignoti nella logica del codice del 1930, nel quale la fase del dibattimento faceva invece seguito ad una articolata fase di istruttoria, al cui esito l'accusa era chiamata a cristallizzarsi nell'atto che determinava la *translatio iudicii*.

2.2.- L'istituto delle nuove contestazioni dibattimentali si pone, peraltro, in possibile frizione col diritto di difesa e - per ciò che qui maggiormente interessa - con le opzioni relative ai riti alternativi, che di quel diritto sono parte essenziale. Rispetto al tema di accusa contestato in dibattimento - e che costituisce un *novum* rispetto alla contestazione elevata all'atto dell'esercizio della azione penale - vengono, infatti, in discorso le facoltà difensive che l'imputato avrebbe potuto esercitare prima della *mutatio libelli* (basti pensare, al riguardo, alle facoltà difensive esercitabili in sede di udienza preliminare e, più in generale, al tema del diritto alla prova, anche nella prospettiva delle cosiddette indagini difensive, ignote nella versione originaria del codice di rito), nonché le preclusioni che caratterizzano l'accesso ai riti speciali.

Le nuove contestazioni dibattimentali hanno dunque rappresentato, proprio sotto quest'ultimo profilo, un vero e proprio *punctum dolens*, che ha comportato, sin dai primi tempi di applicazione del nuovo codice di procedura, l'attenzione di questa Corte, dal momento che, a fronte del "nuovo" quadro contestativo, risultavano ormai spirati i termini entro i quali formulare la richiesta di procedimenti speciali e dei meccanismi di definizione anticipata del procedimento (oblazione). Riti e meccanismi che, per giurisprudenza costituzionale costante (da ultimo, sentenza n. 141 del 2018), costituiscono anch'essi modalità di esercizio, e tra le più qualificanti, del diritto di difesa.

Per effetto delle nuove contestazioni elevate dal pubblico ministero nel corso del dibattimento, l'imputato potrebbe infatti trovarsi a dover fronteggiare un'accusa in ordine alla quale sarebbe suo interesse chiedere i citati riti o meccanismi alternativi; ma tali opportunità gli sono normativamente precluse, essendo ormai decorsi i termini utili per le relative richieste.



Da qui, l'avvio di un progressivo percorso di riallineamento costituzionale della disciplina codicistica, le cui tappe salienti non pare superfluo rievocare, anche per giungere alla enunciazione di taluni approdi, che valgano ad esaurire, pro futuro, l'intera tematica.

2.3.- In una prima - e ormai superata - fase, l'atteggiamento della Corte fu, come è noto, improntato ad un rigoroso atteggiamento negativo rispetto a possibilità di "recupero" postumo della facoltà di accedere ai riti alternativi, una volta spirato il termine "fisiologico" del loro espletamento. La Corte ha, infatti, più volte osservato, tanto a proposito dell'applicazione di pena concordata quanto a proposito del giudizio abbreviato, che l'interesse dell'imputato a beneficiare dei vantaggi conseguenti a tali giudizi, in tanto rileva, in quanto egli rinunzi al dibattimento e venga perciò effettivamente adottata una sequenza procedimentale che consenta di raggiungere l'obiettivo di rapida definizione del processo perseguito dal legislatore con l'introduzione di detti riti speciali. Ed ha altresì ritenuto, più specificamente, che la preclusione all'ammissione di tali giudizi, in caso di contestazione dibattimentale suppletiva, non risultasse irragionevole. Si tratta, infatti - ha affermato la Corte - di un'evenienza che non è infrequente in un sistema processuale imperniato sulla formazione della prova in dibattimento ed è - soprattutto - ben prevedibile, dato lo stretto rapporto intercorrente tra l'imputazione originaria ed il reato connesso; e, per contro, di un'evenienza che è preclusa ove tali riti siano introdotti.

Di conseguenza, si osservò, il relativo rischio rientra naturalmente nel calcolo in base al quale l'imputato si determina a chiederli o meno, onde egli non ha che da addebitare a sé medesimo le conseguenze della propria scelta (tra le tante, sentenze n. 129 del 1993, n. 316 del 1992, n. 277 e n. 593 del 1990, nonché l'ordinanza n. 213 del 1992).

Il tema, però, è stato poco dopo approfonditamente riesaminato, specie alla luce della "non colpevole inerzia" serbata dall'imputato a fronte della "tardività" della contestazione nuova mossa dal pubblico ministero, in quanto elevata in forza di elementi già acquisiti all'atto della contestazione originaria, posta a base del provvedimento dispositivo del giudizio.

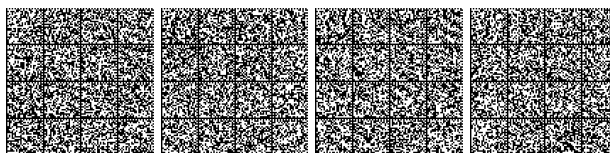
La giurisprudenza della Corte ha così finito per "adeguare" gradualmente l'accesso ai riti alternativi, a fronte di contestazioni dibattimentali cosiddette "patologiche", appunto perché frutto di un "ritardo" imputabile al pubblico ministero.

2.4.- Già con la sentenza n. 265 del 1994, la Corte ha rivisto le proprie posizioni, in caso, appunto, di nuove contestazioni "patologiche". Nel frangente, la Corte ha infatti osservato che, poiché le valutazioni dell'imputato circa la convenienza del rito speciale - giudizio abbreviato e di applicazione della pena ("patteggiamento") - vengono indissolubilmente a dipendere, anzitutto, dalla concreta impostazione data al processo dal pubblico ministero, e cioè dalla natura dell'addebito, quando non possa rinvenirsi alcun profilo di inerzia dell'imputato e quindi di addebitabilità al medesimo delle conseguenze della mancata instaurazione del rito differenziato - come nel caso di errore, sulla individuazione del fatto e del titolo del reato, in cui è incorso il pubblico ministero - risulta lesivo del diritto di difesa precludere all'imputato l'accesso ai riti speciali a seguito di nuove contestazioni per fatto diverso o per reato concorrente nel corso del dibattimento, dal momento che l'imputazione subisce una variazione sostanziale. E ciò, anche nel caso in cui il procedimento richiesto dall'imputato sia stato ingiustificatamente o erroneamente negato, con la conseguente inapplicabilità, relativamente al "patteggiamento", del comma 1 dell'art. 448 cod. proc. pen. con riguardo alla nuova contestazione: in tal modo, infatti, risulterebbe inevitabilmente incongrua la pena richiesta, in quanto formulata con riferimento ad imputazione modificata nel corso del dibattimento.

Tale preclusione - ha osservato la Corte - risultava inoltre censurabile in riferimento all'art. 3 Cost., venendo l'imputato irragionevolmente discriminato, ai fini dell'accesso ai procedimenti speciali, in dipendenza della maggiore o minore esattezza o completezza della discrezionale valutazione circa le risultanze delle indagini preliminari, operata dal pubblico ministero.

Conseguentemente, con riguardo al procedimento di applicazione della pena su richiesta, avendo la Corte già affermato che è possibile fare applicazione dell'istituto della restituzione nel termine, e quindi non sussistendo ostacoli di carattere logico-sistematico, vennero dichiarati incostituzionali, per violazione degli artt. 3 e 24 Cost., gli artt. 516 e 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedevano la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento l'applicazione della pena a norma dell'art. 444 cod. proc. pen., relativamente al fatto diverso o al reato concorrente contestato in dibattimento, quando la nuova contestazione concernesse un fatto che già risultava dagli atti di indagine preliminare al momento dell'esercizio dell'azione penale, ovvero quando l'imputato avesse tempestivamente e ritualmente proposto la richiesta di applicazione di pena in ordine alle originarie imputazioni.

Diverse furono le conclusioni in tema di giudizio abbreviato. Si ritenne, infatti, che, pur essendo censurabile, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., la preclusione per l'imputato all'accesso ai riti speciali a seguito di nuove contestazioni per fatto diverso o per reato concorrente nel corso del dibattimento nel caso di errore sulla individuazione del fatto e del titolo del reato in cui fosse incorso il pubblico ministero, con riferimento al giudizio abbreviato la questione dovesse tuttavia essere dichiarata inammissibile poiché - come già rilevato dalla Corte in un giudizio su analoga questione - la scelta di





un meccanismo di trasformazione del rito, come auspicato dal giudice rimettente, oltre che opinabile da un punto di vista tecnico-sistematico data l'inconciliabilità della procedura del giudizio abbreviato con quella dibattimentale, non potesse ritenersi scelta costituzionalmente obbligata, ponendosi in termini alternativi ad altre possibili opzioni attinenti alla sfera della discrezionalità legislativa (quali - si osservò nel frangente - la possibilità di applicazione della riduzione della pena di un terzo da parte del giudice all'esito del dibattimento verificati i presupposti suddetti ovvero la preclusione, in tali casi, della nuova contestazione, con conseguente trasmissione degli atti al pubblico ministero relativamente ad essa).

2.5.- Il problema del giudizio abbreviato venne, però, novamente affrontato e risolto con la successiva sentenza n. 333 del 2009. Con tale pronuncia, infatti, la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 24, secondo comma, Cost., l'art. 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedeva la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al reato concorrente contestato in dibattimento, quando la nuova contestazione concerneva un fatto che già risultava dagli atti di indagine al momento di esercizio dell'azione penale. Premesso - rilevò la Corte - che il dubbio di costituzionalità investiva la fattispecie della contestazione suppletiva tardiva (derivante, cioè, da un'incompletezza già apprezzabile sulla base degli atti di indagine e non dalla fisiologica emersione di nuovi elementi nel corso dell'istruzione dibattimentale), e che oggetto di scrutinio era la perdita, da parte dell'imputato, della facoltà di accesso al giudizio abbreviato, essendo la nuova contestazione intervenuta dopo che era spirato il termine ultimo di proposizione della relativa richiesta, la norma censurata violava gli evocati parametri costituzionali, poiché, come già riconosciuto dalla sentenza n. 265 del 1994, nell'ipotesi di contestazione dibattimentale tardiva, precludere all'imputato l'accesso ai riti speciali è «lesivo del diritto di difesa», risultando la libera scelta dell'imputato verso il rito alternativo sviata da aspetti di anomalia nella condotta processuale del pubblico ministero, collegati all'erroneità o all'incompletezza dell'imputazione, riscontrabili già sulla base degli elementi acquisiti nel corso delle indagini.

Si ritenne anche violato l'art. 3 Cost., «venendo l'imputato irragionevolmente discriminato, ai fini dell'accesso ai procedimenti speciali, in dipendenza della maggiore o minore esattezza o completezza della discrezionale valutazione delle risultanze delle indagini preliminari operata dal pubblico ministero nell'esercitare l'azione penale».

Infatti - si osservò - la citata sentenza del 1994 aveva dichiarato inammissibile l'omologa questione relativa al giudizio abbreviato, ma solo perché il vulnus costituzionale, ugualmente ravvisabile, poteva essere colmato attraverso plurime soluzioni rimesse alla discrezionalità legislativa, stante l'inconciliabilità di fondo del rito abbreviato con la procedura dibattimentale. Tuttavia - osservò ancora la Corte - la successiva evoluzione della disciplina dell'istituto, svincolato dai presupposti della definibilità del processo allo stato degli atti e del consenso del pubblico ministero e dotato di un meccanismo di integrazione probatoria, doveva indurre a ritenere superata la segnalata incompatibilità, sicché lo stesso giudice dibattimentale poteva ritenersi abilitato a disporre e celebrare il giudizio abbreviato.

L'accesso al rito alternativo per il reato oggetto della contestazione suppletiva tardiva, anche quando avvenga in corso di dibattimento, risultava comunque sia idoneo a produrre un effetto di economia processuale, giacché consentiva al giudice del dibattimento di decidere sulla nuova imputazione allo stato degli atti.

La declaratoria di illegittimità della norma censurata, dunque, si imponeva, oltre che per rimuovere i profili di contrasto con gli artt. 3 e 24, secondo comma, Cost. già rilevati dalla sentenza del 1994, anche per eliminare la differenza di regime, in punto di recupero della facoltà di accesso ai riti alternativi a fronte di una contestazione suppletiva tardiva, secondo che si discuta di patteggiamento o di giudizio abbreviato: differenza che, nel rinnovato panorama normativo, si rivelava essa stessa fonte di una discrasia rilevante sul piano del rispetto dell'art. 3 Cost.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 24, secondo comma, Cost., dell'art. 517 cod. proc. pen. comportava la dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), dell'art. 516 del medesimo codice, nella parte in cui non prevedeva la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al fatto diverso contestato in dibattimento, quando la nuova contestazione concernesse un fatto che già risultava dagli atti di indagine al momento di esercizio dell'azione penale. Infatti, i profili di violazione degli evocati parametri costituzionali, riscontrabili con riferimento all'ipotesi di contestazione nel corso del dibattimento di un reato concorrente, sussistevano, allo stesso modo, anche in rapporto alla parallela ipotesi in cui la nuova contestazione dibattimentale consista, ai sensi dell'art. 516 cod. proc. pen., nella modifica dell'imputazione originaria per diversità del fatto.

2.6.- Il progressivo "sgretolamento" delle preclusioni ai riti alternativi in caso di contestazione "patologica" è stato portato ad ulteriore stadio con la sentenza n. 184 del 2014, con la quale è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 24, secondo comma, Cost., l'art. 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedeva la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento l'applicazione di pena, a norma dell'art. 444 cod. proc. pen., in seguito alla contestazione nel dibattimento di una circostanza aggravante che già risultava dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale.



2.7.- L'ultimo "tassello" che ha completato l'operazione di "recupero" dei riti alternativi in caso di contestazioni "patologiche" è rappresentato dalla sentenza n. 139 del 2015, con la quale è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 24 Cost., l'art. 517 cod. proc. pen., nella parte in cui, nel caso di contestazione di una circostanza aggravante che già risultava dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale, non prevedeva la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al reato oggetto della nuova contestazione.

2.8.- Il fulcro delle decisioni di cui innanzi si è detto appare, dunque, essere concentrato essenzialmente sulla "non addebitabilità" all'imputato dello spirare del termine "fisiologico" per la scelta dei riti alternativi, l'opzione per i quali non può non presupporre un completamento della imputazione elevata nei suoi confronti. Solo attraverso una esauriente e tempestiva cristallizzazione del quadro di accusa è infatti possibile assegnare un termine per l'esercizio di facoltà processuali che - come le scelte sui riti alternativi - con quel quadro devono necessariamente misurarsi, traendo esse naturale alimento proprio dalla natura e specificazione delle fattispecie incriminatrici e dalle correlative basi fattuali.

2.9.- La giurisprudenza costituzionale ha però subito notevoli evoluzioni anche per ciò che attiene al terreno delle nuove contestazioni che nascono da acquisizioni dibattimentali e, dunque, del tutto "fisiologiche" nel quadro della mutatio libelli. Il che, come si è rammentato, costituiva la ragione di fondo che aveva orientato inizialmente la Corte ad escludere qualsiasi "recupero" postumo, sul piano delle richieste di riti alternativi, proprio facendo leva sulla "prevedibilità" che l'imputazione possa subire modifiche alla luce della istruzione probatoria dibattimentale.

Già con la sentenza n. 530 del 1995, infatti, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, primo comma, e 24, secondo comma, Cost., l'art. 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedeva la facoltà dell'imputato di proporre domanda di oblazione, ai sensi degli artt. 162 e 162-bis del codice penale, relativamente al reato concorrente contestato in dibattimento, in quanto - posto che l'istituto dell'oblazione si fonda sia sull'interesse dello Stato di definire con economia di tempo e di spesa i procedimenti relativi ai reati di minore importanza, sia sull'interesse del contravventore di evitare l'ulteriore corso del procedimento e la eventuale condanna (con tutte le conseguenze della stessa); e comporta, come effetto tipico, la estinzione del reato - la preclusione dell'accesso all'istituto stesso (ed ai connessi benefici), nel caso in cui il reato suscettibile di estinzione per oblazione costituisca oggetto di contestazione nel corso dell'istruzione dibattimentale ai sensi dell'art. 517 cod. proc. pen., risultava lesiva del diritto di difesa, nonché priva di razionale giustificazione.

Nel frangente, venne dichiarato costituzionalmente illegittimo (ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953), per violazione degli artt. 3, primo comma, e 24, secondo comma, Cost., anche l'art. 516 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedeva la facoltà dell'imputato di proporre domanda di oblazione, ai sensi degli artt. 162 e 162-bis cod. pen., relativamente al fatto diverso contestato in dibattimento.

2.10.- Il "cammino" della Corte è poi proseguito con la sentenza n. 237 del 2012, con la quale è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 24 Cost., l'art. 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedeva la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al reato concorrente emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale, che forma oggetto della nuova contestazione.

Dopo aver sottolineato che la questione di costituzionalità aveva ad oggetto la fattispecie della contestazione suppletiva "fisiologica" di un reato concorrente, vale a dire la nuova contestazione in dibattimento di un fatto emerso solo nel corso dell'istruzione dibattimentale, e che oggetto di scrutinio era la perdita, da parte dell'imputato, della facoltà di accesso al giudizio abbreviato, essendo la nuova contestazione intervenuta dopo che era spirato il termine ultimo di proposizione della relativa richiesta, la Corte ha ritenuto che la norma censurata, valutata nell'odierno panorama ordinamentale, violasse gli evocati parametri costituzionali, dal momento che, rappresentando la contestazione suppletiva di reato concorrente operata ai sensi dell'art. 517 cod. proc. pen. un atto equipollente agli atti tipici di esercizio dell'azione penale, il mancato riconoscimento all'imputato della facoltà di optare, anche in tale caso, per il giudizio abbreviato era fonte di ingiustificata disparità di trattamento e di compressione delle facoltà difensive.

Poiché l'esigenza di corrispettività tra riduzione della pena e deflazione processuale non può prevalere sul principio di uguaglianza, né tantomeno sul diritto di difesa, e atteso che la decisione di valersi del giudizio abbreviato costituisce una delle scelte più delicate attraverso le quali si esplicano le facoltà defensionali, allorché all'accusa originaria ne venga aggiunta un'altra, sia pure connessa, non possono non essere restituiti all'imputato termini e condizioni per esprimere le proprie opzioni.

Inoltre, l'accesso al rito alternativo per il reato oggetto della contestazione suppletiva tardiva, anche quando avvenga in corso di dibattimento, risulta comunque sia idoneo a produrre un effetto di economia processuale, giacché consente al giudice del dibattimento di decidere sulla nuova imputazione allo stato degli atti.



La declaratoria di incostituzionalità della norma censurata si imponeva, altresì - osservò ancora la Corte - al fine di rimuovere la disparità di trattamento tra giudizio abbreviato e oblazione dopo che la sentenza n. 530 del 1995 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 516 e 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedevano la facoltà dell'imputato di proporre domanda di oblazione relativamente al fatto diverso e al reato concorrente contestati in dibattimento, indipendentemente dal carattere "patologico" o "fisiologico" della nuova contestazione.

Un rilievo, quest'ultimo, in forza del quale la Corte si fece carico di "armonizzare" fra loro situazioni, scaturite dalle stesse decisioni della Corte, che imponevano un necessario riallineamento sul piano della ammissione ai riti alternativi o meccanismi di soluzione anticipata della regiudicanda; pena, altrimenti, la evidente compromissione del principio di uguaglianza.

2.11.- Un ulteriore "segmento" inerente al critico rapporto tra mutatio libelli e riti alternativi venne rimosso con la sentenza n. 273 del 2014.

Con tale pronuncia, infatti, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 24, Cost., l'art. 516 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedeva la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al fatto diverso emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale, che forma oggetto della nuova contestazione. Sono, infatti, estensibili - osservò la Corte - le considerazioni svolte nella richiamata sentenza n. 237 del 2012 con la quale era stato dichiarato illegittimo l'art. 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non consentiva all'imputato di chiedere il giudizio abbreviato al giudice del dibattimento in relazione al reato concorrente oggetto di contestazione suppletiva "fisiologica", volta, cioè, ad adeguare l'imputazione alle nuove risultanze dell'istruzione dibattimentale.

Pertanto, anche in rapporto alla contestazione "fisiologica" del fatto diverso, l'imputato che subisce la nuova contestazione viene a trovarsi in posizione diversa e deteriore - quanto alla facoltà di accesso ai riti alternativi e alla fruizione della correlata diminuzione di pena - rispetto a chi, della stessa imputazione, fosse stato chiamato a rispondere sin dall'inizio. La disposizione censurata, inoltre, determinava - ribadì, ancora una volta, la Corte - una ingiustificata disparità di trattamento di situazioni analoghe, tenuto conto del possibile recupero, da parte dell'imputato, della facoltà di accesso al giudizio abbreviato per circostanze puramente "occasionalì" che determinino la regressione del procedimento, come nel caso in cui, a seguito delle nuove contestazioni, il reato rientri tra quelli per cui si procede con udienza preliminare e questa non sia stata tenuta.

2.12.- A completamento degli interventi che hanno preso in considerazione il tema delle nuove contestazioni "fisiologiche", va rammentata la sentenza n. 206 del 2017, con la quale la Corte, rievocando precedenti dicta, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 516 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedeva la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento l'applicazione della pena a norma dell'art. 444 cod. proc. pen., relativamente al fatto diverso emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale, che forma oggetto della nuova contestazione.

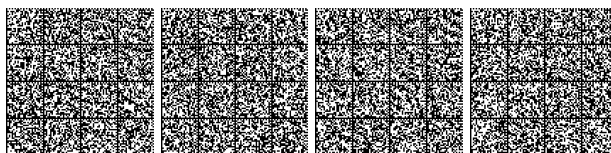
L'importanza di correlare la domanda di applicazione della pena ad un quadro accusatorio "ben sedimentato" giustifica l'assunto secondo il quale al "patteggiamento" non può essere riservato - proprio sul terreno delle nuove contestazioni - un trattamento deteriore rispetto a quello riconosciuto (al lume della richiamata giurisprudenza costituzionale) al giudizio abbreviato.

2.13.- Un punto sostanziale e quasi definitivo di "approdo" della giurisprudenza costituzionale è stato da ultimo raggiunto con la sentenza n. 141 del 2018, con la quale - operandosi un tendenziale superamento della distinzione tra nuove contestazioni "fisiologiche" o "patologiche" - è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 517 cod. proc. pen., nella parte in cui, in seguito alla nuova contestazione di una circostanza aggravante, non prevedeva la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento la sospensione del procedimento con messa alla prova.

In tale pronuncia, la Corte ha sottolineato che «[i]n un quadro complessivo di principi, quale quello che, come è stato ricordato, si è andato delineando in modo sempre più nitido attraverso l'evoluzione giurisprudenziale, è chiaro che, nel caso di contestazione suppletiva di una circostanza aggravante, non prevedere nell'art. 517 cod. proc. pen. la facoltà per l'imputato di chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova si risolve, come è stato ritenuto per il patteggiamento e per il giudizio abbreviato, in una violazione degli artt. 3 e 24 Cost.».

La Corte ha, infatti, ribadito che «[l]a richiesta dei riti alternativi "costituisce [...] una modalità, tra le più qualificanti (sentenza n. 148 del 2004), di esercizio del diritto di difesa (*ex plurimis*, sentenze n. 219 del 2004, n. 70 del 1996, n. 497 del 1995 e n. 76 del 1993)" (sentenza n. 237 del 2012), e si determinerebbe una situazione in contrasto con il principio posto dall'art. 3 Cost. se nella medesima situazione processuale fosse regolata diversamente la facoltà di chiederli».

D'altra parte, va pure osservato che non avrebbe alcun senso l'aver imposto - anche in ragione di non pochi interventi di questa Corte (fra le altre, sentenze n. 201 del 2016, n. 148 del 2004 e n. 497 del 1995) - la previsione dell'avviso a pena di nullità, rivolto all'imputato nei vari atti con i quali si dispone il giudizio in mancanza di udienza preliminare (a proposito di quest'ultima, ordinanza n. 309 del 2005), circa la facoltà di richiesta dei riti alternativi, ove ad un siffatto avviso - sanzionato, se omissivo, in modo così grave, e, dunque, chiamato a svolgere una funzione tutt'altro che meramente "didascalica" - fosse correlata una facoltà processuale che, peraltro, finirebbe per risultare nei fatti



sostanzialmente elusa, nelle ipotesi in cui i contorni dell'accusa - oggetto e termine di riferimento delle "scelte" difensive dell'imputato - subiscano in dibattimento ("fisiologicamente" o meno) un significativo e qualificato mutamento contenutistico, senza offrire una possibilità di "rinnovare" quelle scelte in rapporto alla "novazione" della accusa.

Questa Corte ha infatti avuto modo di puntualizzare, nella richiamata sentenza n. 141 del 2018, che «[i]l dato rilevante [...] è la sopravvenienza di una contestazione suppletiva, quali che siano gli elementi che l'hanno giustificata, esistenti fin dalle indagini o acquisiti nel corso del dibattimento, ed è ad essa che deve ricollegarsi la facoltà dell'imputato di chiedere un rito alternativo, indipendentemente dalla ragione per cui la richiesta in precedenza è mancata».

Se, dunque, la possibilità di richiedere i riti alternativi si salda a fil doppio al diritto di difesa - in particolare, al diritto di scegliere il modello processuale più congeniale all'esercizio di quel diritto - e se è la regiudicanda, nelle sue dimensioni "cristallizzate", a costituire la base su cui operare tali scelte, non può che desumersi la incoerenza con quel diritto di qualsiasi preclusione che ne limiti l'esercizio concreto, tutte le volte in cui il sistema ammetta una mutatio libelli in sede dibattimentale.

Ciò, tanto più nelle ipotesi - come quella che ricorre nel caso di specie - in cui sono addirittura nuove regiudicande ad aggiungersi a quelle precedentemente contestate, sia pure attraverso il collegamento offerto dalla connessione, di cui all'art. 12, comma 1, lettera b), cod. proc. pen.

2.14.- L'epilogo cui occorre pervenire agli effetti della specifica questione oggetto del presente giudizio è, a questo punto, manifesto. Dal momento che - come si è ricordato - questa Corte ha già ritenuto, con la sentenza n. 184 del 2014, costituzionalmente illegittimo l'art. 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedeva la facoltà per l'imputato di chiedere il patteggiamento in ipotesi di contestazione "patologica" di una circostanza aggravante, è chiaro che la identica *ratio* decidendi fa ritenere che la medesima facoltà debba essere riconosciuta anche in rapporto ad una contestazione "fisiologica" di un reato connesso.

Allo stesso modo, coglie nel segno il rilievo del giudice *a quo*, che evoca la irrazionalità della censurata preclusione che ancora residua nel sistema, a fronte della sentenza additiva n. 237 del 2012, con la quale, nel caso di contestazione "fisiologica" del reato connesso, si è consentito all'imputato di richiedere il giudizio abbreviato: rito, quest'ultimo, il cui "innesto" in sede dibattimentale, risulta ben più problematico del patteggiamento, tant'è che questa Corte - come si è accennato - si era inizialmente orientata (con la sentenza n. 265 del 1994) per la inammissibilità della questione.

Deve d'altra parte porsi in evidenza che l'accoglimento della questione risulta, per certi aspetti ormai dovuto alla luce della sentenza n. 206 del 2017, dal momento che, come già segnalato, con tale pronuncia è stata estesa la facoltà di proporre richiesta di patteggiamento relativamente al fatto diverso emerso nel corso della istruzione dibattimentale, e, dunque, oggetto di nuova contestazione ugualmente "fisiologica". Fatto diverso e reato connesso, entrambi emersi per la prima volta in dibattimento, integrano, infatti, evenienze processuali che, sul versante dell'accesso ai riti alternativi, non possono non rappresentare situazioni fra loro del tutto analoghe.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 517 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento l'applicazione della pena, a norma dell'art. 444 cod. proc. pen., relativamente al reato concorrente emerso nel corso del dibattimento e che forma oggetto di nuova contestazione.*

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 aprile 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





n. 83

*Sentenza 20 febbraio - 11 aprile 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Istruzione (orizzonte temporale pluriennale del finanziamento del fondo regionale per l'assistenza agli alunni con disabilità fisiche o sensoriali ed entità delle somme stanziare) – Impiego pubblico (risorse per la contrattazione collettiva nazionale e per i miglioramenti economici del personale dipendente da amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale e del personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale).**

- Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, commi 70, 679, 682 e 683.

### 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,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 70, 679, 682 e 683, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 27 febbraio 2018, depositato in cancelleria il 6 marzo 2018, iscritto al n. 21 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nella udienza pubblica del 19 febbraio 2019 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi gli avvocati Ezio Zanon e Andrea Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 27 febbraio 2018 e depositato il successivo 6 marzo (reg. ric. n. 21 del 2018), la Regione Veneto ha impugnato numerose disposizioni della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) e, tra queste, i commi 70, 679, 682 e 683 dell'art. 1.

2.- Il ricorso espone il contenuto del comma 70 dell'art. 1, il quale stabilisce che «[p]er l'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 1, comma 947, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è attribuito un contributo di 75 milioni di euro per l'anno 2018 da ripartire con le modalità ivi previste». Come indicato dalla difesa regionale, la disposizione impugnata rifinanzia, ma solo per il 2018, un contributo alle spese delle Regioni relative alle funzioni che, per effetto



del comma 947 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», con il processo di riordino delle Province sono state assegnate alle Regioni a decorrere del 1° gennaio 2016, fatte salve le disposizioni legislative regionali che a tale data già prevedevano la loro attribuzione alle Province, alle Città metropolitane o ai Comuni, anche in forma associata. Si tratta delle funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali di cui all'art. 13, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate) e ai servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per i medesimi alunni o per quelli in situazione di svantaggio previsti dall'art. 139, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59). In particolare, l'art. 13, comma 3, della legge n. 104 del 1992 prevede che «[n]elle scuole di ogni ordine e grado, fermo restando, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e successive modificazioni, l'obbligo per gli enti locali di fornire l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con handicap fisici o sensoriali, sono garantite attività di sostegno mediante l'assegnazione di docenti specializzati».

Ad avviso della Regione ricorrente l'art. 1, comma 70, della legge n. 205 del 2017 è censurabile sotto due profili.

2.1.- Il primo attiene alla previsione di un mero finanziamento una tantum, limitato all'anno 2018. La difesa regionale evidenzia che il limitato orizzonte temporale del finanziamento non consentirebbe una programmazione stabile del servizio a favore degli alunni con disabilità. Il che, facendo venir meno la certezza della proiezione pluriennale del finanziamento, integrerebbe una violazione degli artt. 38, terzo e quarto comma, della Costituzione (è citata, in tal senso, la sentenza n. 275 del 2016). La difesa regionale soggiunge che risulterebbero violati anche l'art. 119, quarto comma, Cost., nella parte in cui sancisce il principio del finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite agli enti territoriali, nonché l'art. 97 Cost., che pone il principio del buon andamento della pubblica amministrazione. La Regione ricorrente reputa che tali violazioni ridondino sulla competenza legislativa regionale in materia di assistenza sociale di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., dal momento che la legislazione regionale, in assenza della stabilità del contributo, non è in grado di disciplinare adeguatamente la materia; parimenti, le suddette violazioni si ripercuoterebbero sulla competenza amministrativa di cui all'art. 118 Cost., in quanto, in assenza di una programmazione pluriennale, le funzioni amministrative regionali non potrebbero essere efficacemente organizzate.

2.2.- Il secondo profilo di censura attiene all'entità delle somme stanziare che coprirebbe, in tesi, solo la metà del fabbisogno riscontrato a livello nazionale dal Governo. A sostegno di tale censura è richiamata la «Posizione della Conferenza unificata sul disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020 (A.S. 2960)» del 9 novembre 2017.

Nello specifico, la difesa regionale osserva che la disposizione impugnata si pone in contrasto con quanto statuito da questa Corte nella sentenza n. 205 del 2016, che ha posto a carico dello Stato un vincolo di riassegnazione delle somme già spettanti alle Province a favore degli enti subentranti nell'esercizio delle stesse funzioni.

3.- I commi 679, 682 e 683 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017 sono impugnati «per violazione degli articoli 3, 32, 81, 97, 117, III e IV comma, 118, 119 Cost., nonché 5 e 120 Cost. per violazione del principio di leale collaborazione».

Il citato comma 682 stabilisce che «[p]er il personale dipendente da amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale, gli oneri per i rinnovi contrattuali per il triennio 2016-2018, nonché quelli derivanti dalla corresponsione dei miglioramenti economici al personale di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono posti a carico dei rispettivi bilanci ai sensi dell'articolo 48, comma 2, del medesimo decreto legislativo n. 165 del 2001».

Il successivo comma 683 del medesimo articolo 1 stabilisce che «[l]e disposizioni recate dal comma 682 si applicano anche al personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale».

In base al comma 679 del richiamato art. 1 «[p]er il triennio 2016-2018 gli oneri posti a carico del bilancio statale, in applicazione dell'articolo 48, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e per i miglioramenti economici del personale dipendente dalle amministrazioni statali in regime di diritto pubblico sono complessivamente determinati in 300 milioni di euro per l'anno 2016, in 900 milioni di euro per l'anno 2017 e in 2.850 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018».

3.1.- Ad avviso della Regione ricorrente la legge di bilancio 2018 prevederebbe un incremento del 3,48 per cento dei costi contrattuali per il personale dipendente delle amministrazioni centrali, come disposto dal riportato comma 679. Tale percentuale di incremento retributivo sarebbe destinata a essere applicata al comparto delle Regioni e degli enti del Servizio sanitario nazionale in virtù dei censurati commi 682 e 683 senza che, tuttavia, sia stato previsto alcuno stanziamento aggiuntivo a favore delle amministrazioni regionali.



3.2.- Secondo la Regione Veneto, il mancato incremento del fabbisogno del fondo sanitario nazionale, pur a fronte di un incremento dei costi per i contratti del comparto sanità, si tradurrebbe in una violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., in considerazione del differente trattamento disposto per le amministrazioni centrali rispetto a quello riservato alle Regioni.

A sua volta, tale violazione ridonderebbe sull'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle Regioni in materia di assistenza sanitaria e socio-sanitaria, di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. sul piano legislativo e all'art. 118 Cost. sul piano amministrativo.

3.3.- In secondo luogo - osserva la difesa regionale - tale scelta legislativa imporrebbe alle Regioni di "tagliare" i servizi sanitari per poter finanziare con il risparmio così ottenuto il rinnovo dei contratti. Ne conseguirebbe la violazione dell'art. 32 Cost. e la ridondanza di tale violazione sulle competenze regionali in materia di sanità, di cui ai medesimi artt. 117 e 118 Cost.

Inoltre, la Regione ricorrente osserva che le disposizioni impugnate integrano anche una violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. per mancanza di copertura finanziaria, posto che i livelli essenziali di assistenza (LEA), una volta correttamente individuati, non possono subire riduzioni nell'erogazione per effetto di riduzioni della spesa pubblica (è citata la sentenza n. 169 del 2017).

3.4.- In terzo luogo, la Regione ricorrente afferma che le disposizioni impugnate violerebbero il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., poiché l'aumento contrattuale sarebbe stato unilateralmente deciso dal Governo per essere poi posto a carico del fondo sanitario nazionale, senza alcuna concertazione. L'adozione di procedure concertative, deduce la difesa regionale, sarebbe necessaria in considerazione del fatto che il diritto alla salute è assistito da un finanziamento prevalentemente statale e da una concreta erogazione dei relativi servizi rimessa alla responsabilità delle Regioni (sono citate le sentenze n. 192 del 2017, n. 169 del 2017, n. 251 del 2016 e n. 203 del 2008).

3.5.- Infine, la difesa regionale sostiene che le disposizioni impugnate, incidendo negativamente sul principio della certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del diritto alla salute, si porrebbero in conflitto anche con l'art. 97 Cost., determinando un'evidente ridondanza sulla possibilità delle Regioni di effettuare una corretta programmazione della spesa sanitaria nella competenza ad esse costituzionalmente assegnata, con conseguente violazione quindi, anche diretta, dell'art. 119 Cost., in relazione all'autonomia regionale di spesa (sono citate le sentenze n. 197 del 2017 e n. 275 del 2016).

4.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate.

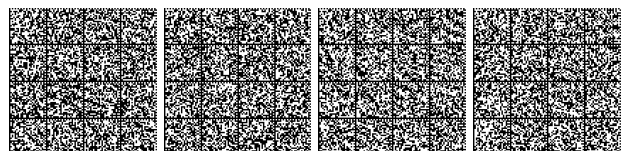
4.1.- La parte resistente nulla specificamente deduce a proposito della questione avente a oggetto il comma 70 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017.

4.2.- A sostegno della dedotta infondatezza delle questioni aventi a oggetto i commi 679, 682 e 683 dello stesso art. 1, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce che le risorse per gli incrementi retributivi per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali delle amministrazioni regionali, locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale sono definite dal Governo, nel rispetto dei vincoli di bilancio, del patto di stabilità e di analoghi strumenti di contenimento della spesa, previa consultazione con le rispettive rappresentanze istituzionali del sistema delle autonomie.

La difesa statale richiama la sentenza n. 215 del 2012 secondo cui la materia dei rinnovi contrattuali del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni e dei miglioramenti economici del rimanente personale di diritto pubblico è il frutto dell'esercizio della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, di modo che spetta alla legge statale individuare le risorse destinate a finanziare i rinnovi contrattuali nell'impiego pubblico.

Il Presidente del Consiglio dei ministri aggiunge che, per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, i criteri per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali delle amministrazioni regionali, locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale sono definiti mediante le procedure consensuali delineate dalla normativa statutaria e di attuazione statutaria, in conformità con quanto statuito dalla sentenza n. 191 del 2017.

5.- In data 29 gennaio 2019, la Regione Veneto ha depositato memoria, con cui, in riferimento all'impugnazione dell'art. 1, comma 70, della legge n. 205 del 2017, oltre a ribadire le argomentazioni spese nell'atto introduttivo, a suo avviso confortate anche dalla recente sentenza n. 9 del 2019, chiarisce che lo *ius superveniens*, costituito dall'art. 1, comma 561, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), non fa venire meno l'interesse a una pronuncia che dichiari l'illegittimità costituzionale della disposizione di legge impugnata, giacché occorre garantire nel tempo le risorse sulla cui base svolgere un'adeguata programmazione.



Con riguardo all'impugnazione dei commi 679, 682 e 683 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017, la Regione Veneto si riporta a quanto argomentato in ricorso, rilevando, nuovamente, come gli oneri derivanti dal rinnovo contrattuale afferente al personale del Servizio sanitario nazionale non risultino compensati da alcuno stanziamento, con la conseguenza che essi devono essere sostenuti mediante una corrispondente riduzione del fondo sanitario nazionale a scapito delle risorse utilizzabili per l'erogazione dei relativi servizi.

*Considerato in diritto*

1.- La Regione Veneto ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 70, 679, 682 e 683 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020).

2.- Resta riservata a separate pronunce la decisione delle questioni vertenti sulle altre disposizioni impugnate con il ricorso indicato in epigrafe.

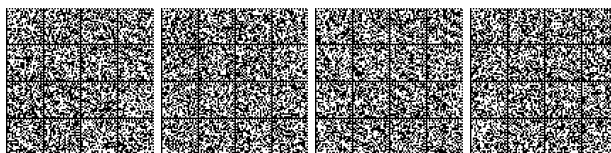
3.- L'art. 1, comma 70, della legge n. 205 del 2017 stabilisce che «[p]er l'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 1, comma 947, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è attribuito un contributo di 75 milioni di euro per l'anno 2018 da ripartire con le modalità ivi previste».

La disposizione impugnata provvede a rifinanziare, esclusivamente per il 2018, un contributo alle spese delle Regioni per l'esercizio delle funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali di cui all'art. 13, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), e ai servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per i medesimi alunni o per quelli in situazione di svantaggio previsti dall'art. 139, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59). Tali funzioni, nell'ambito del processo di riordino delle Province, sono state assegnate alle Regioni a decorrere dal 1° gennaio 2016, «fatte salve le disposizioni legislative regionali che alla predetta data già preved[eva]no l'attribuzione delle predette funzioni alle Province, alle Città metropolitane o ai Comuni, anche in forma associata», per effetto del comma 947 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

Secondo la ricorrente, la previsione, per il solo 2018 e non anche per gli anni a venire, di un contributo alle spese delle Regioni relative alle descritte funzioni, non assicurerebbe alcuna certezza sulla proiezione pluriennale del relativo finanziamento e perciò non consentirebbe alle Regioni stesse di programmare adeguatamente il servizio a favore degli alunni con disabilità, in violazione degli artt. 38, terzo e quarto comma, e 97 della Costituzione. Inoltre, l'oggettiva aleatorietà del finanziamento per gli anni successivi implicherebbe la violazione del principio dell'autonomia finanziaria regionale di cui all'art. 119, quarto comma, Cost. Infine, tali violazioni ridonderebbero sulle competenze legislative e amministrative regionali in materia di assistenza sociale di cui agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.

4.- Le questioni non sono fondate.

4.1.- La Regione Veneto richiama a sostegno della propria impugnazione la sentenza n. 275 del 2016, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 6, comma 2-bis, della legge della Regione Abruzzo 15 dicembre 1978, n. 78 (Interventi per l'attuazione del diritto allo studio), aggiunto dall'art. 88, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2004)», limitatamente all'inciso «nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa». Nella richiamata pronuncia, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della citata disposizione regionale, perché essa condizionava a generiche, insufficienti e indefinite previsioni di bilancio il finanziamento da parte della Regione del 50 per cento delle spese sostenute dalle Province per il trasporto degli studenti con disabilità. In tale circostanza, questa Corte ha riaffermato la natura fondamentale del diritto all'istruzione delle persone con disabilità, garantito dall'art. 38 Cost. e tutelato anche dall'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18. Nella medesima pronuncia, questa Corte ha altresì ribadito che, nell'attuazione di tale diritto fondamentale, il legislatore, chiamato a predisporre gli strumenti anche finanziari necessari alla sua effettiva realizzazione, è tenuto ad assicurare la tutela del nucleo essenziale di tale diritto, che comprende anche il servizio di trasporto scolastico e di assistenza. L'effettiva fruibilità del nucleo indefettibile dei diritti delle persone con disabilità non può dipendere da scelte finanziarie che il legislatore compie con previsioni che lasciano «incerta nell'an e nel quantum la misura della contribuzione» (sentenza n. 275 del 2016).





4.2.- Tali principi devono essere ribaditi anche nella presente pronuncia, in linea con la giurisprudenza costituzionale più recente, volta a circondare di adeguate garanzie l'effettività del diritto all'istruzione degli alunni con disabilità fisiche e sensoriali, anche attraverso adeguate dotazioni strumentali e finanziarie. Muovendo dalla considerazione che sulla condizione giuridica della persona con disabilità confluiscano un complesso di «valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale» (sentenze n. 232 del 2018, n. 258 del 2017, n. 275 del 2016, n. 215 del 1987), questa Corte ha insistito sulla «certezza delle disponibilità finanziarie» necessaria a garantire i servizi che danno attuazione ai diritti costituzionali (sentenza n. 192 del 2017): servizi che richiedono di essere erogati «senza soluzioni di continuità, in modo che sia assicurata l'effettività del diritto della persona con disabilità all'istruzione e all'integrazione scolastica» (sentenza n. 110 del 2017).

4.3.- Le citate, recenti pronunce sono, del resto, espressione di una risalente traccia giurisprudenziale e normativa che riconosce un valore centrale all'integrazione scolastica delle persone con disabilità: già con la sentenza n. 215 del 1987 questa Corte rilevò che la frequenza scolastica, insieme alle pratiche di cura e riabilitazione ed al proficuo inserimento nella famiglia, è fattore fondamentale per il complessivo sviluppo della personalità. Inoltre, ha soggiunto la Corte, è innegabile che l'apprendimento e l'integrazione nella scuola sono, a loro volta, funzionali ad un più pieno inserimento dell'alunno con disabilità nella società e nel mondo del lavoro (sentenza n. 215 del 1987; nello stesso senso, sentenza n. 80 del 2010, che, a sua volta, richiama le sentenze n. 251 del 2008 e n. 226 del 2000).

4.4.- Ovviamente, un tale obiettivo richiede forme di integrazione e di sostegno con impiego di docenti specializzati (sentenza n. 52 del 2000). In questo quadro sono da leggersi le previsioni della legge n. 104 del 1992 e, in particolare, il suo art. 13, comma 3, dedicato all'integrazione scolastica. Nella medesima direzione l'art. 24 della citata Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità impegna gli Stati parti ad assicurare che «le persone con disabilità ricevano il sostegno necessario, all'interno del sistema educativo generale, al fine di agevolare la loro effettiva istruzione» e che «efficaci misure di supporto individualizzato siano fornite in ambienti che ottimizzano il programma scolastico e la socializzazione, conformemente all'obiettivo della piena integrazione» (art. 24, paragrafo 2, lettere *d*) ed *e*).

4.5.- Alla realizzazione dei diritti costituzionali fondamentali delle persone con disabilità «partecipano, con lo Stato, gli enti locali minori e le Regioni, nel quadro dei principi posti dalla legge [...]. Alle Regioni, in particolare, sono affidati sia interventi diretti, sia compiti di disciplina dei modi e livelli qualitativi di erogazione dei vari servizi da parte dei suddetti enti locali» (sentenza n. 406 del 1992).

La partecipazione dei diversi enti territoriali si è modulata diversamente nel corso del tempo e in particolare, negli anni più recenti, l'erogazione dei servizi relativi all'assistenza degli studenti con disabilità è stata interessata dal trasferimento delle funzioni non fondamentali conseguenti al riordino delle Province, avviato con l'art. 1, comma 89, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni), e ulteriormente sviluppata dal legislatore nel 2015 in relazione alle funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali e a quelle connesse al supporto organizzativo del servizio di istruzione per i medesimi alunni (comma 947 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015).

4.6.- Dando seguito ai principi sopra richiamati in materia di effettività delle garanzie dei diritti delle persone con disabilità, il legislatore ha sempre assicurato il finanziamento delle funzioni in discorso anche nella fase di passaggio delle competenze dalle Province alle Regioni. Infatti, il menzionato art. 1, comma 947, della legge n. 208 del 2015 ha previsto l'attribuzione alle Regioni di un contributo di 70 milioni di euro per l'anno 2016 per l'esercizio delle predette funzioni, poi ripartiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 agosto 2016 (Riparto del contributo di 70 milioni di euro per l'anno 2016 a favore delle Regioni a statuto ordinario e degli enti territoriali che esercitano le funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali e ai servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio). Allo stesso modo l'art. 8 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019) ha autorizzato «l'impegno e il pagamento delle spese del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, per l'anno finanziario 2017, in conformità all'annesso stato di previsione (Tabella n. 7)» e nel suddetto stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca è iscritto, per l'esercizio finanziario 2017, il fondo da assegnare alle Regioni per fronteggiare le spese relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali, con lo stanziamento di 75 milioni di euro, quindi, ripartiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 settembre 2017 (Riparto del contributo di 75 milioni di euro, per l'anno 2017, a favore delle Regioni a statuto ordinario e degli enti territoriali che esercitano le funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali).



Analogamente, e in continuità con le leggi precedenti, ha operato anche la previsione oggi impugnata, che ha stanziato un contributo pari a 75 milioni di euro per l'anno 2018 per la copertura finanziaria delle funzioni di cui si discorre. In una complessa fase di transizione, come è quella che si è innescata con il riordino delle Province, può ritenersi non irragionevole che il legislatore scelga di disporre il finanziamento di anno in anno, senza peraltro mai farlo mancare e procedendo contestualmente all'istruttoria strumentale alla determinazione delle risorse necessarie a regime.

In tal senso ha operato il sopravvenuto art. 1, comma 561, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), che, conclusasi la fase di passaggio, incrementa le risorse disponibili di ulteriori 25 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021 e doverosamente assicura allo stanziamento un orizzonte temporale più ampio, utile per un'adeguata programmazione triennale dell'esercizio delle funzioni di assistenza scolastica agli studenti con disabilità da parte delle Regioni.

Le questioni aventi ad oggetto l'impugnato art. 1, comma 70, della legge n. 205 del 2017 si rivelano, dunque, non fondate in riferimento agli artt. 38, terzo e quarto comma, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, quarto comma, Cost.

Occorre peraltro precisare che la disposizione impugnata, diversamente da quanto riscontrato da questa Corte con la richiamata sentenza n. 275 del 2016, non è affetta da quella aleatorietà e incertezza, nell'an e nel quantum, che ne determinerebbe l'illegittimità costituzionale. Piuttosto, si tratta di una disposizione che, in linea con le leggi di bilancio dei due anni precedenti, rinnova il finanziamento per l'anno di riferimento, senza alcuna discontinuità e senza pregiudicare l'effettiva erogazione dei servizi che attengono al nucleo essenziale dei diritti delle persone con disabilità; erogazione che deve essere sempre comunque assicurata e finanziata.

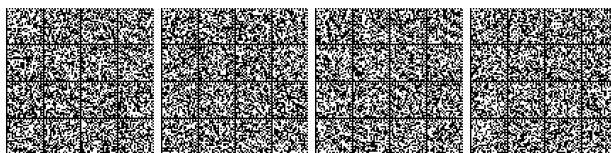
5.- La Regione Veneto denuncia l'illegittimità costituzionale del medesimo art. 1, comma 70, anche in relazione all'entità della somma stanziata che, in luogo dei previsti 75 milioni di euro, avrebbe dovuto essere, invece, ad avviso della ricorrente, pari a 112 milioni di euro, secondo quanto emerge dal parere reso il 9 novembre 2017 nella «Posizione delle Regioni sul disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020 (A.S. 2960)» dalla Conferenza unificata ai sensi dell'art. 9, comma 2, lettera a), numero 1), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle Province e dei Comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali). La Regione Veneto fonda il proprio assunto sulla sentenza n. 205 del 2016 che, a sua opinione, avrebbe posto a carico dello Stato un vincolo di riassegnazione delle somme già spettanti alle Province a favore degli enti subentranti nell'esercizio delle stesse funzioni. Dunque, nelle parole del ricorso, l'omessa o la difettosa riassegnazione delle risorse tagliate alle Province e alle Città metropolitane agli enti subentranti nelle medesime funzioni, comporterebbe la violazione dell'art. 119 Cost.

5.1.- La questione è inammissibile.

La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa. Le risorse disponibili possono subire modifiche e, in particolare, riduzioni, purché tali diminuzioni non rendano impossibile lo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti territoriali medesimi. La giurisprudenza di questa Corte è costante e ferma nel precisare che grava sul ricorrente l'onere di provare l'irreparabile pregiudizio lamentato (tra le altre, sentenza n. 23 del 2014). Ciò posto possono essere considerate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale in cui si lamenti la violazione dei principi contenuti nell'art. 119 Cost. a causa dell'inadeguatezza delle risorse a disposizione delle Regioni, senza puntuali riferimenti a dati più analitici relativi alle entrate e alle uscite (sentenza n. 5 del 2018, con riferimento all'erogazione dei servizi sanitari, che richiama «le sentenze n. 192 del 2017 e le altre ivi citate, cui adde le sentenze n. 249 e n. 125 del 2015»).

Giova inoltre segnalare che la giurisprudenza di questa Corte è già intervenuta sul problema della entità delle risorse da trasferire agli enti territoriali assegnatari delle funzioni già spettanti alle Province e riallocate con le operazioni di riordino avviate con la citata legge n. 56 del 2014. Da ultimo, la sentenza n. 137 del 2018, nel chiarire la portata delle precedenti sentenze n. 205 del 2016 e n. 84 del 2018, pur ribadendo che il riordino delle funzioni delle Province debba essere accompagnato dal passaggio delle relative risorse umane e finanziarie (come previsto dalla stessa legge n. 56 del 2014), ha puntualizzato che «resta riservata alla legislazione statale la quantificazione delle risorse da trasferire, tenuto conto del costo delle funzioni stesse e delle complessive esigenze di bilancio».

La riassegnazione delle risorse, nell'ambito del processo di riorganizzazione, è priva di qualsiasi automatismo e comporta scelte in ordine alle modalità, all'entità e ai tempi, rimesse al legislatore statale; ciò fermo restando che l'assistenza alle persone con disabilità costituisce un nucleo incompressibile di un diritto fondamentale e deve essere integralmente finanziata.



5.2.- Il ricorso patisce una notevole genericità in quanto non specifica né l'entità delle risorse in precedenza destinate alle Province e Città metropolitane per lo svolgimento dei compiti relativi all'assistenza per gli alunni con disabilità, né evidenzia la differenza fra quanto riassegnato e quanto trattenuto da parte dello Stato. In proposito si deve precisare che la cifra di 112 milioni di euro menzionata dalla ricorrente richiamando la posizione espressa dalla Conferenza unificata si riferisce al fabbisogno riscontrato a livello nazionale e non già alle risorse decurtate alle Province e alle Città metropolitane. In particolare, la Regione Veneto non soddisfa l'onere della prova su di essa incombente, giacché il ricorso non enuncia le ragioni per cui lo stanziamento di 75 milioni di euro destinato a tutte le Regioni ordinarie sarebbe insufficiente per assicurare l'erogazione del servizio da parte della Regione ricorrente.

Peraltro, il ricorso risulta carente anche perché le lamentate violazioni dell'autonomia finanziaria regionale non sono comprovate da una adeguata analisi complessiva del bilancio regionale: il necessario adempimento di tale onere probatorio consegue anche dall'orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo cui le norme incidenti sull'assetto finanziario degli enti territoriali non possono essere valutate in modo "atomistico", ma solo nel contesto della manovra complessiva, che può comprendere norme aventi effetti di segno opposto sulla finanza delle Regioni e degli enti locali (*ex multis*, sentenze n. 205 del 2016, n. 82 del 2015, n. 26 del 2014, n. 27 del 2010, n. 155 del 2006 e n. 431 del 2004).

5.3.- Tali carenze, in ossequio al richiamato orientamento giurisprudenziale (si veda altresì la sentenza n. 151 del 2016), comportano l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art.1, comma 70, promossa in riferimento all'art. 119 Cost.

6.- La Regione Veneto, con diverso motivo di ricorso, impugna i commi 679, 682 e 683 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017 «per violazione degli articoli 3, 32, 81, 97, 117, III e IV comma, 118, 119 Cost., nonché 5 e 120 Cost. per violazione del principio di leale collaborazione».

Il comma 679 destina specifiche risorse annuali, nell'ambito del triennio 2016-2018, alla copertura degli oneri posti a carico del bilancio statale, in applicazione dell'articolo 48, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e per i miglioramenti economici del personale dipendente dalle amministrazioni statali in regime di diritto pubblico. Il successivo comma 682 afferma che gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il triennio 2016-2018 per il personale dipendente da amministrazioni, enti e istituzioni diversi dalle amministrazioni statali, sono a carico dei bilanci delle medesime. Il comma 683 estende tale ultima previsione anche al personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale.

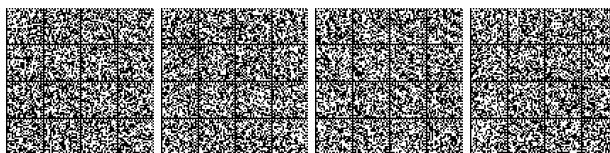
Ad avviso della Regione ricorrente la legge di bilancio 2018 prevederebbe un incremento del 3,48 per cento dei costi contrattuali per il personale dipendente delle amministrazioni centrali, come disposto dal riportato comma 679. Tale percentuale di incremento retributivo sarebbe destinata a essere applicata al comparto delle Regioni e degli enti del Servizio sanitario nazionale in virtù dei censurati commi 682 e 683 senza che, tuttavia, sia stato previsto alcuno stanziamento aggiuntivo a favore delle amministrazioni regionali.

La questione non è fondata, in quanto si basa su una interpretazione non condivisibile delle disposizioni censurate.

I commi 682 e 683 non impongono in alcun modo alle Regioni di assicurare al loro personale e a quello sanitario il medesimo incremento retributivo disposto dal comma 679 per i dipendenti delle amministrazioni statali. Essi si limitano a ribadire che per il personale regionale e sanitario valgono i principi contenuti nel decreto legislativo n. 165 del 2001, che peraltro sono testualmente richiamati nelle disposizioni impugnate.

Da tale testo normativo si ricava anzitutto il principio che la determinazione del trattamento economico del personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche è materia affidata alla contrattazione collettiva (articoli 2, comma 3, terzo periodo, e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001).

In proposito, anche la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che, nell'assetto regolatorio del pubblico impiego, il contratto collettivo si attegga come imprescindibile fonte, che disciplina anche il trattamento economico, nelle sue componenti fondamentali e accessorie (sentenze n. 257 del 2016 e n. 178 del 2015). Del resto, successivamente all'entrata in vigore delle disposizioni oggetto del presente giudizio, i sindacati e l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) hanno siglato, in data 21 maggio 2018, il nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto funzioni locali, che riguarda il periodo che va dal 1° gennaio 2016 fino al 31 dicembre 2018.



Quanto all'asserita assenza dei finanziamenti necessari a dare copertura alle spese per il personale regionale e sanitario giova segnalare che l'articolo 48, comma 2, primo periodo, del medesimo decreto legislativo n. 165 del 2001, in virtù del richiamo operato al precedente articolo 41, comma 2, stabilisce che gli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva sono determinati a carico dei bilanci delle Regioni, dei relativi enti dipendenti, e delle amministrazioni del Servizio sanitario nazionale.

Pertanto, una corretta lettura degli impugnati commi 682 e 683 porta a concludere che essi, limitandosi a ribadire i principi generali già stabiliti dal d.lgs. n. 165 del 2001, esauriscono in ciò la loro portata normativa.

Di qui l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 679, 682 e 683, della legge n. 205 del 2017 siccome promossa dalla Regione Veneto.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata a separate pronunce la decisione delle questioni di legittimità costituzionale vertenti sulle altre disposizioni impugnate con il ricorso indicato in epigrafe;*

*1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 70, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), promossa, in riferimento all'art. 119 della Costituzione, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 70, della legge n. 205 del 2017 promosse, in riferimento agli artt. 38, terzo e quarto comma, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, quarto comma, Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 679, 682 e 683, della legge n. 205 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 32, 81, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 primo comma, 119 e 120 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe.*

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 aprile 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





## n. 84

*Sentenza 6 marzo - 11 aprile 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Turismo – Istituzione di un codice identificativo di riferimento (CIR) da assegnare a singole unità ricettive alberghiere e non alberghiere – Sanzioni pecuniarie in caso di mancata indicazione del CIR su pubblicità, promozione e commercializzazione dell’offerta delle strutture ricettive.**

- Legge della Regione Lombardia 25 gennaio 2018, n. 7, recante «Integrazione alla legge regionale 1° ottobre 2015 n. 27 (Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo). Istruzione del codice identificativo da assegnare a case e appartamenti per vacanze», art. 1, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*.

## 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. 1, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*, della legge della Regione Lombardia 25 gennaio 2018, n. 7, recante «Integrazione alla legge regionale 1° ottobre 2015, n. 27 (Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo). Istituzione del codice identificativo da assegnare a case e appartamenti per vacanze», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 29 marzo-3 aprile 2018, depositato in cancelleria il 6 aprile 2018, iscritto al n. 31 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell’anno 2018.

Visto l’atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nella udienza pubblica del 5 marzo 2019 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l’avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Antonella Forloni per la Regione Lombardia.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l’art. 1, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*, della legge della Regione Lombardia 25 gennaio 2018, n. 7, recante «Integrazione alla legge regionale 1° ottobre 2015, n. 27 (Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo). Istruzione del codice identificativo da assegnare a case e appartamenti per vacanze», lamentando la violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *l)*, della Costituzione.

1.1.- Afferma il ricorrente che le disposizioni impugnate - le quali, rispettivamente, introducono i commi 8-*bis* e 8-*ter* nell’art. 38 della legge della Regione Lombardia 1° ottobre 2015, n. 27 (Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo), inseriscono il comma 3-*bis* e modificano il comma 4 dell’art. 39 della medesima legge reg. Lombardia n. 27 del 2015 - istituiscono un codice identificativo di riferimento (CIR) da assegnare agli alloggi locati per finalità turistiche e da utilizzare nella promozione pubblicitaria, prevedendo, altresì, apposite sanzioni per coloro che non ne facciano richiesta.



In tal modo, esse avrebbero ingiustificatamente parificato la «disciplina degli alloggi locati per finalità turistiche e quella delle (differenti) strutture ricettive del tipo “case e appartamenti vacanze”, di cui all’art. 26 della legge regionale n. 27/2015».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri la disciplina degli alloggi locati per finalità turistica, senza servizi aggiuntivi, rientra nella competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.).

La locazione in parola, infatti, sarebbe disciplinata dall’art. 53 del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell’articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio), ai sensi del quale «Gli alloggi locati esclusivamente per finalità turistiche, in qualsiasi luogo ubicati, sono regolati dalle disposizioni del codice civile in materia di locazione».

La materia - prosegue il ricorrente - è stata disciplinata per la prima volta dalla legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo), che stabilisce quali articoli della legge stessa siano applicabili anche agli alloggi locati esclusivamente per finalità turistiche (art. 1, comma 2, lettera c).

Per contro, le strutture ricettive denominate case e appartamenti per vacanze sarebbero delle vere e proprie strutture recettizie extralberghiere, che presupporrebbero una organizzazione a carattere imprenditoriale, e in quanto tali potrebbero essere disciplinate dal legislatore regionale perché rientranti nell’organizzazione del mercato turistico, di competenza residuale delle Regioni.

In conformità a tale impostazione, la Regione Veneto, con l’art. 27-*bis* della legge regionale 14 giugno 2013, n. 11 (Sviluppo e sostenibilità del turismo veneto) e la Regione Emilia-Romagna, con l’art. 12 della legge regionale 28 luglio 2014, n. 16 (Disciplina delle strutture ricettive dirette all’ospitalità), avrebbero differenziato la disciplina delle locazioni per finalità turistiche rispetto a quella delle case vacanze.

Solo la messa a disposizione di quest’ultime costituirebbe esercizio di una impresa commerciale, consistente nella prestazione in forma professionale e organizzata di un servizio di alloggio e di eventuali servizi complementari, mentre la locazione turistica sarebbe null’altro che una forma di sfruttamento della proprietà privata non professionale e non organizzato. Non a caso l’art. 18 della legge reg. Lombardia n. 27 del 2015, nell’elencare le strutture ricettive non alberghiere, menzionerebbe le case vacanze ma non gli immobili dati in locazione turistica.

Il fenomeno della locazione turistica, dunque, si esaurirebbe sul piano dell’autonomia negoziale di diritto privato non commerciale, mentre il servizio di messa sul mercato di case vacanze costituirebbe una forma di attività economica, che giustifica anche la previsione di oneri amministrativi preventivi da parte della competente fonte legislativa.

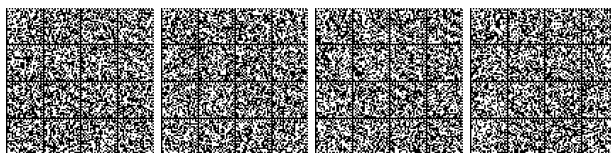
Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, non varrebbe obiettare che anche le locazioni turistiche sono assoggettate ad adempimenti amministrativi come «la comunicazione dei flussi turistici e all’adempimento della denuncia degli ospiti in base alle indicazioni dell’autorità di pubblica sicurezza» (art. 38, comma 8, della legge reg. Lombardia n. 27 del 2015).

Una cosa sarebbero gli adempimenti successivi alla stipulazione del contratto, diretti ad assicurare il soddisfacimento di esigenze di interesse pubblico, come le statistiche turistiche e i controlli di pubblica sicurezza, e come tali esterni e consequenziali rispetto all’esercizio dell’autonomia negoziale; altra cosa sarebbero gli adempimenti preliminari a tale esercizio, come l’ottenimento e l’impiego nell’offerta pubblicitaria di un codice identificativo di riferimento di ogni singola unità ricettiva.

Pur essendo vero che l’omissione di quest’ultimi adempimenti non influisce sulla validità del contratto di locazione turistica, essa, alla stregua degli impugnati comma 3-*bis* e 4 dell’art. 39 della legge reg. Lombardia n. 27 del 2015, sarebbe comunque oggetto di rilevanti sanzioni amministrative, che condizionerebbero l’esercizio dell’autonomia negoziale e come tali farebbero parte integrante della sua disciplina, di competenza esclusiva dello Stato. Tale ingerenza nell’autonomia negoziale sarebbe peraltro sproporzionata rispetto alla generica dichiarata finalità di semplificare i controlli da parte delle autorità competenti.

1.2.- La disciplina censurata sarebbe anche irrazionale.

L’art. 38, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 27 del 2015 richiede per le case vacanze la comunicazione preventiva al Comune e per i servizi di ricettività diversi dalle case vacanze la segnalazione certificata d’inizio attività (SCIA) di cui all’art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).



Senonché, il comma 8-*bis*, nell'introdurre il CIR, lo collega alla comunicazione prevista dal comma 1, allorché dispone che «Tale codice è riferito al numero di protocollo rilasciato al momento della ricezione della comunicazione di avvio attività di cui al comma 1 del presente articolo».

Sicché, per il proprietario che intenda dare il proprio immobile in locazione turistica non commerciale, l'adempimento introdotto dalla legge impugnata (l'ottenimento del CIR) sarebbe impossibile, non essendo esso tenuto a presentare alcuna comunicazione preventiva, oppure si tradurrebbe nell'obbligo di porre in essere un ulteriore, neppure espressamente previsto dalla legge, adempimento preliminare, quale, appunto, la comunicazione preventiva al Comune. Ciò aggraverebbe ulteriormente i vincoli precedenti all'esercizio dell'autonomia negoziale e lo sconfinamento del legislatore regionale nella sfera di competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

Considerata la sua «portata sproporzionata», sia per il carattere preventivo e condizionante, sia per la genericità dei fini pubblici che è destinato a soddisfare, la previsione dell'adempimento consistente nel procurarsi e nell'usare obbligatoriamente il CIR e del relativo corredo sanzionatorio sarebbe altresì irrazionale per manifesta eccedenza del mezzo rispetto al fine, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost.

1.3.- Sotto un ulteriore profilo, poi, andrebbe ricordato che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale (si citano le sentenze n. 1 del 2016, n. 245 del 2015 e n. 290 del 2013), la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile si porrebbe come limite al legislatore regionale, fondato sull'esigenza di garantire l'uniformità di trattamento sul territorio nazionale.

La disparità di condizioni in cui la previsione regionale impugnata porrebbe i locatori turistici lombardi rispetto a quelli operanti sul resto del territorio nazionale, senza che emergano differenze sostanziali tra gli uni e gli altri idonee a giustificare tale regime differenziato, violerebbe, dunque, l'art. 3 Cost.

2.- Si è costituita la Regione Lombardia, eccependo che la disciplina regionale censurata avrebbe il fine di inquadrare il sempre più diffuso fenomeno delle locazioni turistiche e non intenderebbe in alcun modo «prendere in considerazione forme contrattuali, quanto piuttosto tipologie di attività che interessano direttamente il tessuto turistico regionale», nell'esercizio della competenza regionale residuale in materia di turismo.

Secondo la Regione Lombardia, il CIR sarebbe da richiedere una sola ed iniziale volta e non alla stipula di ogni contratto, «al fine di poter mappare sia geograficamente che quantitativamente quelle che sono le unità abitative sul territorio regionale che fungono [...] da locazioni turistiche».

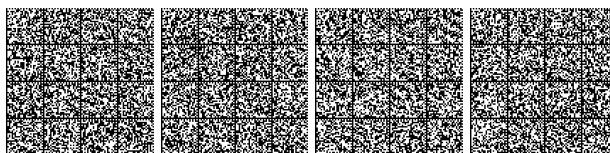
Una volta rilasciato il codice, non sarebbero richiesti ulteriori adempimenti, se non quelli relativi alla comunicazione dei nominativi degli alloggiati alla Questura, così come impone la normativa statale. Il Ministero dell'interno, infatti, con circolare interpretativa del 26 giugno 2015 della direzione centrale affari generali della Polizia di Stato, avrebbe affermato che, per colmare un pericoloso vuoto normativo, l'onere di comunicazione all'autorità di pubblica sicurezza delle persone alloggiati di cui all'art. 109 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) non sarebbe circoscritto ai solo esercizi ricettivi tipizzati o tradizionalmente gestiti da operatori turistici professionali, ma andrebbe esteso anche a coloro i quali affittino appartamenti ammobiliati ad uso turistico.

Osserva poi la Regione resistente che anche la legge reg. Emilia-Romagna n. 16 del 2014, citata dalla difesa dello Stato, all'art. 12, comma 2, prevede che «coloro che intendono dare alloggio a turisti in appartamenti o case ne danno comunicazione al Comune, di norma, entro il 31 marzo nelle località a turismo estivo, entro il 31 ottobre nelle località a turismo invernale ed entro il 31 gennaio nelle restanti località». Con delibera di giunta regionale n. 2186 del 2005, la Regione Emilia-Romagna avrebbe specificato che i proprietari e gli usufruttuari che intendano locare direttamente, con contratti aventi validità non superiore a sei mesi consecutivi, le unità abitative ammobiliate ad uso turistico nella forma non imprenditoriale lo devono comunicare anteriormente alla prima locazione e annualmente al Comune.

Anche in questo caso, come per il CIR, l'adempimento sarebbe anteriore alla stipula del contratto di locazione. Nonostante le finalità perseguite dalle leggi regionali siano corrispondenti ed anzi la richiesta del CIR vada fatta solamente una volta, a differenza della comunicazione prevista dalla menzionata disposizione della Regione Emilia-Romagna, quest'ultima non sarebbe stata impugnata dallo Stato.

La Regione Lombardia ritiene, dunque, di non avere invaso la competenza statale in materia di ordinamento civile, ma di avere normato e creato «un argine entro cui far evolvere un fenomeno turistico nuovo, che viaggia sotto traccia e sfugge ai controlli, intesi in senso ampio. Si è ritenuto pertanto necessario trovare una modalità per far emergere il fenomeno e poterne venire a conoscenza, in modo da poter sviluppare politiche in materia di turismo sempre più pertinenti anche rispetto alle nuove esigenze di questa nuova e sempre più diffusa modalità di turismo».

Con riferimento alla lamentata invasione della competenza esclusiva statale, andrebbe ancora ricordato che, secondo la giurisprudenza costituzionale, la disciplina dei procedimenti amministrativi in materia di turismo spetta in via ordinaria alla competenza legislativa residuale delle Regioni (si cita la sentenza n. 80 del 2012).



La richiesta del CIR sarebbe un adempimento puramente amministrativo volto ad agevolare le attività di controllo delle autorità e non andrebbe di certo ad incidere direttamente sul rapporto tra locatore e locatario; né tanto meno potrebbe ravvisarsi alcuna sproporzione, poiché la norma censurata sarebbe ragionevolmente finalizzata ad acquisire «conoscenza del fenomeno turistico in senso lato, qualunque sia la modalità del servizio scelta dall'utente».

3.- Con memoria depositata in data 8 febbraio 2019, la Regione Lombardia ha ribadito e ulteriormente illustrato le proprie deduzioni difensive, evidenziando, in particolare, come l'inclusione delle locazioni ad uso turistico tra le strutture tenute all'obbligo di comunicazione dei flussi sia elemento indispensabile per l'effettiva conoscenza del fenomeno turistico e l'esercizio delle funzioni e competenze regionali di vigilanza e controllo. Logica conseguenza di tale inclusione sarebbe la previsione dell'utilizzo del CIR nella pubblicità, promozione e commercializzazione della relativa offerta.

### *Considerato in diritto*

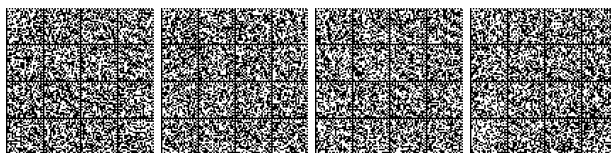
1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*, della legge della Regione Lombardia 25 gennaio 2018, n. 7, recante «Integrazione alla legge regionale 1° ottobre 2015, n. 27 (Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo). Istruzione del codice identificativo da assegnare a case e appartamenti per vacanze», in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *l)*, della Costituzione.

1.1.- La lettera *a)* del comma 1 dell'art. 1 della legge reg. Lombardia n. 7 del 2018 ha modificato l'art. 38 della legge della Regione Lombardia 1° ottobre 2015, n. 27 (Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo), introducendo i commi *8-bis* e *8-ter*, i quali prevedono: «8 bis. Al fine di semplificare i controlli da parte delle autorità competenti, la pubblicità, la promozione e la commercializzazione dell'offerta delle strutture ricettive di cui all'articolo 26, compresi gli alloggi o le porzioni di alloggi dati in locazione per finalità turistiche ai sensi della legge 431/1998, con scritti o stampati o supporti digitali e con qualsiasi altro mezzo all'uso utilizzato, devono indicare apposito codice identificativo di riferimento (CIR) di ogni singola unità ricettiva. Tale codice è riferito al numero di protocollo rilasciato al momento della ricezione della comunicazione di avvio attività di cui al comma 1 del presente articolo. La Giunta disciplina il codice identificativo di riferimento con propria delibera da adottarsi entro il 30 giugno 2018. 8 ter. I soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, nonché quelli che gestiscono portali telematici, e che pubblicizzano, promuovono o commercializzano le attività di cui al comma 8 bis, pubblicano il CIR sugli strumenti utilizzati».

Il richiamato comma 1 dell'art. 38, a sua volta, stabilisce: «1. Le attività ricettive alberghiere e non alberghiere disciplinate nei capi I, II, III e IV del titolo III della presente legge, ad esclusione delle case e appartamenti per vacanze e dei bivacchi fissi per i quali occorre la preventiva comunicazione al comune competente per territorio, sono intraprese previa SCIA, ai sensi dell'articolo 19 della L. 241/1990».

Le lettere *b)* e *c)* del comma 1 dell'art. 1 della legge reg. Lombardia n. 7 del 2018 hanno emendato l'art. 39 della legge reg. Lombardia n. 27 del 2015, rispettivamente aggiungendo il comma *3-bis* e modificando il comma 4, i quali prevedono: «3 bis. I soggetti che non ottemperano correttamente all'obbligo di cui all'articolo 38, commi 8 bis e 8 ter, ovvero che contravvengono all'obbligo di riportare il CIR, che lo riportano in maniera errata o ingannevole sono soggetti alla sanzione pecuniaria da euro 500 a euro 2.500 per ogni attività pubblicizzata, promossa o commercializzata. 4. In caso di reiterate violazioni, le sanzioni di cui ai commi 1, 2 e 3 e 3 bis sono raddoppiate, ferma restando la facoltà del comune di disporre, nei casi più gravi, previa diffida, la sospensione non superiore a tre mesi o la cessazione dell'attività».

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che le disposizioni in questione violino, in primo luogo, l'art. 3, sotto il profilo del principio di eguaglianza, e l'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., perché la disciplina degli alloggi locati per finalità turistica, senza servizi aggiuntivi, rientrerebbe nella competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento civile, e in particolare sarebbe prevista dall'art. 53 del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio), ai sensi del quale «Gli alloggi locati esclusivamente per finalità turistiche, in qualsiasi luogo ubicati, sono regolati dalle disposizioni del codice civile in materia di locazione» (e prima ancora dall'art. 1, comma 2, lettera *c)*, della legge 9 dicembre 1998, n. 431, recante «Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo», che stabilisce quali articoli della legge stessa siano applicabili anche agli alloggi locati per finalità turistiche).





Per contro, le strutture ricettive denominate case e appartamenti per vacanze sarebbero delle vere e proprie strutture recettizie extralberghiere, che presuppongano una organizzazione a carattere imprenditoriale, e in quanto tali potrebbero essere disciplinate dal legislatore regionale, perché rientranti nell'organizzazione del mercato turistico, di competenza residuale delle Regioni.

Nel prevedere il CIR anche per le locazioni turistiche e le correlate sanzioni amministrative in caso di mancata spendita nella pubblicizzazione dell'offerta, il legislatore regionale avrebbe dunque irragionevolmente parificato la regolamentazione degli alloggi turistici a quella delle case vacanze e, conseguentemente, avrebbe posto i locatori turistici lombardi in una disparità di condizione rispetto a quelli operanti sul resto del territorio nazionale, senza che emergano differenze sostanziali tra gli uni e gli altri idonee a giustificare tale regime differenziato.

3.- La censura è infondata.

4.- L'assunto di fondo da cui muove il ricorrente, secondo cui la disciplina delle case vacanze sia da ascrivere tout court alla competenza residuale in materia di turismo e quella delle locazioni turistiche all'ordinamento civile, non è in linea con la giurisprudenza di questa Corte, secondo cui gli aspetti turistici anche di queste ultime ricadono nella competenza residuale delle Regioni (sentenza n. 80 del 2012), mentre appartiene all'ordinamento civile la regolamentazione dell'attività negoziale e dei suoi effetti (tra le tante, sentenze n. 176 del 2018, n. 283 del 2016, n. 245 del 2015, n. 290 del 2013).

Il legislatore regionale lombardo - nel prevedere che anche i locatori turistici e i relativi intermediari debbano munirsi di un apposito codice identificativo di riferimento per ogni singola unità ricettiva, da utilizzare nella pubblicità, nella promozione e nella commercializzazione dell'offerta turistica - ha infatti inteso creare una mappa del rilevante nuovo fenomeno della concessione in godimento a turisti di immobili di proprietà a prescindere dallo svolgimento di un'attività imprenditoriale, e ciò al fine precipuo di esercitare al meglio le proprie funzioni di promozione, vigilanza e controllo sull'esercizio delle attività turistiche.

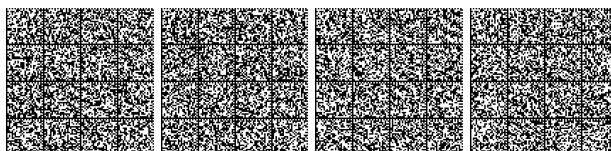
5.- Le disposizioni censurate pongono quindi un adempimento amministrativo precedente ed esterno al contratto di locazione turistica, sanzionando i correlativi inadempimenti, senza incidere sulla libertà negoziale e sulla sfera contrattuale che restano disciplinate dal diritto privato.

5.1.- È appena il caso di notare, poi, che la lamentata differente regolamentazione delle locazioni turistiche (parificata, quanto al CIR, alle case vacanze) rispetto a quella vigente su altre parti del territorio nazionale è una legittima conseguenza dell'esercizio da parte della Regione Lombardia della sua competenza residuale in materia di turismo (competenza, peraltro, già esercitata da altre Regioni).

6.- Con una seconda articolata censura il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost, perché le norme impugnate: 1) ancorano il CIR alla presentazione della comunicazione di cui al comma 1 dell'art. 38 della legge reg. Lombardia n. 27 del 2015, comunicazione cui però non sarebbe obbligato il locatore di alloggi per finalità turistiche, con conseguente irrazionalità della disciplina; ovvero, in alternativa, sottopongono la locazione turistica ad un ulteriore e non esplicito adempimento amministrativo (la comunicazione di cui al comma 1), così incidendo ulteriormente sulla libertà negoziale del locatore; 2) nell'imporre preventivi adempimenti amministrativi presidiati da rilevanti sanzioni, incidono sull'autonomia negoziale dei proprietari di alloggi da destinare a locazione turistica in maniera sproporzionata rispetto alle dichiarate generiche finalità di controllo pubblico sui fenomeni turistici.

7.- Anche questa censura è infondata.

8.- Con riferimento al primo profilo, la lettura congiunta dei commi 1 e 8-bis dell'art. 38 della legge reg. Lombardia n. 27 del 2015 rende evidente, anzitutto, che il legislatore regionale, con le disposizioni censurate, ha inteso in effetti estendere ai titolari di appartamenti dati in locazione turistica (equiparati dal comma 8-bis, ai fini che qui interessano, alle case vacanze) l'obbligo di previa comunicazione al Comune competente per territorio dell'avvio dell'attività, comunicazione cui consegue l'assegnazione del CIR da utilizzare nella pubblicità.



Tale adempimento va effettuato una sola volta e pertanto non può dirsi eccessivamente gravoso, né eccessivamente gravoso è l'obbligo di indicare il CIR nei siti web o nelle altre forme di pubblicità tradizionali, non comportando alcun costo aggiuntivo o l'adozione di particolari accorgimenti organizzativi a carico dei locatori.

Non sussiste, dunque, la dedotta irrazionalità.

9.- Né, con riferimento al secondo profilo di censura, sono irragionevoli le sanzioni amministrative poste a tutela di tali obblighi, la cui previsione è legittimata dalla costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui «la competenza sanzionatoria amministrativa non è in grado di autonomizzarsi come materia in sé, ma accede alle materie sostanziali» (sentenza n. 121 del 2018; nello stesso senso, tra le tante, sentenze n. 148 del 2018, n. 271 del 2012, n. 246 del 2009, n. 240 del 2007, n. 384 del 2005 e n. 12 del 2004).

Le disposizioni impugnate prevedono una sanzione pecuniaria per ogni attività pubblicizzata, promossa o commercializzata (il cui importo raddoppia in caso di reiterate violazioni) e la sospensione non superiore a tre mesi o la cessazione dell'attività nei casi più gravi: gli importi non particolarmente elevati della prima e soprattutto la gradualità delle diverse misure previste non manifestano l'irragionevolezza lamentata.

10.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere a), b) e c), della legge reg. Lombardia n. 7 del 2018, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., devono, pertanto, essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere a), b) e c), della legge della Regione Lombardia 25 gennaio 2018, n. 7, recante «Integrazione alla legge regionale 1° ottobre 2015 n. 27 (Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo). Istruzione del codice identificativo da assegnare a case e appartamenti per vacanze», promosse, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.*

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

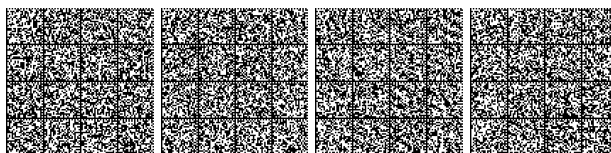
Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 aprile 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 85

*Ordinanza 20 marzo - 11 aprile 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica – Intervento finanziario in favore della società Campania Ambiente e Servizi spa a titolo di ricapitalizzazione, anche per il ripianamento delle perdite maturate dalla gestione societaria e di parziale ricostituzione del capitale al valore originario.**

- Legge della Regione Campania 30 maggio 2018, n. 23 (Variazione al bilancio di previsione finanziario per il triennio 2018/2020 della Regione Campania. Annualità 2018), art. 1.

### 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. 1 della legge della Regione Campania 30 maggio 2018, n. 23 (Variazione al bilancio di previsione finanziario per il triennio 2018/2020 della Regione Campania. Annualità 2018), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 30 luglio-2 agosto 2018, depositato in cancelleria il 6 agosto 2018, iscritto al n. 47 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nella camera di consiglio del 6 marzo 2019 il Giudice relatore Giulio Prosperetti.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 6 agosto 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Campania 30 maggio 2018, n. 23 (Variazione al bilancio di previsione finanziario per il triennio 2018/2020 della Regione Campania. Annualità 2018), in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli obblighi derivanti dagli artt. 107 e 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130;

che, secondo il ricorrente, la norma impugnata, nel disporre un intervento finanziario nella misura di euro 6.750.000,00 in favore della società Campania Ambiente e Servizi spa a titolo di ricapitalizzazione ex art. 2447 del codice civile, anche per il ripianamento delle perdite maturate dalla gestione e di parziale ricostituzione del capitale al valore originario di cui all'art. 22 della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2012)», configurerebbe un aiuto di Stato, in quanto l'importo dell'intervento è nettamente superiore al massimo consentito per applicare il regime di aiuti qualificato «de minimis»;



che l'intervento in oggetto non avrebbe potuto essere, quindi, sottratto alle procedure di verifica preventiva di pertinenza della Commissione europea, all'adempimento delle quali è tenuta anche la Regione Campania;

che, ad avviso del ricorrente, la misura di finanziamento sarebbe illegittima in quanto disposta ed entrata in vigore senza la preventiva notifica alla Commissione europea ai sensi dell'art. 108 TFUE;

che la Regione Campania, adottando la disposizione impugnata, avrebbe ecceduto la propria competenza, incorrendo nella violazione delle disposizioni costituzionali innanzi indicate;

che la Regione Campania si è costituita in giudizio eccependo l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso;

che, successivamente alla presentazione del ricorso, la Regione Campania ha adottato la legge 8 agosto 2018, n. 28 (Misure per l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEF 2018-2020 - Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2018), il cui art. 1, comma 62, ha sostituito la disposizione impugnata;

che, con atto depositato il 24 ottobre 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare al ricorso, in conformità alla delibera adottata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 15 ottobre 2018, posto che l'intervenuta modifica della disposizione impugnata consentirebbe di superare le criticità che erano state censurate, determinando, quindi, «il venir meno dell'interesse alla trattazione del ricorso»;

che la Regione Campania, con atto depositato in data 13 novembre 2018, su conforme deliberazione n. 708 del 6 novembre 2018 la Giunta regionale, ha accettato la rinuncia.

Considerato che, con riguardo alla questione proposta, vi è stata rinuncia da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, previa conforme deliberazione del Consiglio dei ministri;

che la rinuncia è stata accettata dalla Regione Campania;

che, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, la rinuncia al ricorso, accettata dalla controparte costituita, determina l'estinzione del processo.

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

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

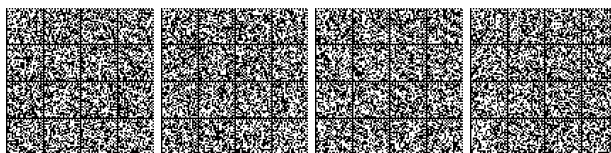
Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 aprile 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





n. 86

Sentenza 5 dicembre 2018 - 15 aprile 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Paesaggio (Variante al piano territoriale di coordinamento del Pollino – Norme tecniche attuative del piano territoriale paesistico del Metapontino e uso dell'arenile vincolato per la realizzazione di strutture di balneazione) – Edilizia e urbanistica (Sanatoria di interventi edilizi in assenza o in difformità del titolo abilitativo – Interventi di ampliamento, di rinnovamento e riuso del patrimonio edilizio esistente – Limiti e distanze stabilite dagli strumenti urbanistici per la realizzazione di ampliamento delle pertinenze – Mutamento delle destinazioni d'uso a residenza degli immobili ricompresi all'interno delle zone omogenee "E" di cui al decreto ministeriale n. 1444 del 1968) – Energia (Criteri e modalità per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili) – Demanio (Rilascio di concessioni demaniali marittime provvisorie e stagionali ai Comuni o alle Associazioni di volontariato che svolgono opere e/o attività in favore di disabili intellettivi e motori e delle loro famiglie).**

- Legge della Regione Basilicata 24 luglio 2017, n. 19 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), artt. 3, 4, 5, 8, 12, 13, 20 e 46, comma 1; legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2018), art. 49; legge della Regione Basilicata 11 settembre 2017, n. 21 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 19 gennaio 2010, n. 1 «Norme in materia di energia e piano di indirizzo energetico ambientale regionale - D.Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 - legge regionale n. 9/2007»; 26 aprile 2012, n. 8 «Disposizioni in materia di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili» e 30 dicembre 2015, n. 54 «Recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del D.M. 10 settembre 2010»), artt. 1, comma 1, 2, comma 1, 5, 6 e 7 ed Allegato alla medesima legge, che inserisce un allegato *D*) alla legge regionale 30 dicembre 2015, n. 54 (Recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del D.M. 10 settembre 2010).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

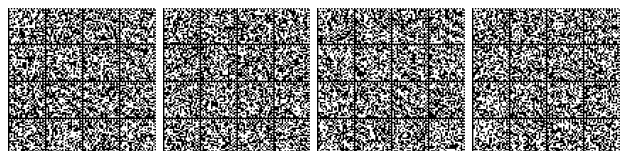
*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*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

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 3, 4, 5, 8, 12, 13, 20 e 46 (*recte*: comma 1), della legge della Regione Basilicata 24 luglio 2017, n. 19 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017) e degli artt. 1, comma 1, 2, comma 1, 5, 6 e 7 della legge della Regione Basilicata 11 settembre 2017, n. 21 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 19 gennaio 2010, n. 1 «Norme in materia di energia e piano di indirizzo energetico ambientale regionale - D.Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 - legge regionale n. 9/2007»; 26 aprile 2012, n. 8 «Disposizioni in materia di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili» e 30 dicembre 2015, n. 54 «Recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del D.M. 10 settembre 2010»), nonché dell'Allegato alla medesima legge, che inserisce un allegato *D*) alla legge regionale 30 dicembre 2015, n. 54 (Recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di ener-



gia rinnovabili ai sensi del D.M. 10 settembre 2010), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorsi notificati il 25-29 settembre e il 9-14 novembre 2017, depositati in cancelleria il 29 settembre e il 17 novembre 2017, iscritti rispettivamente ai numeri 77 e 87 del registro ricorsi 2017 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 46 e 51, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Udito nella udienza pubblica del 4 dicembre 2018 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati dello Stato Gianni De Bellis e Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 25-29 settembre 2017, depositato il 29 settembre 2017 (reg. ric. n. 77 del 2017), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato numerose disposizioni della legge della Regione Basilicata 24 luglio 2017, n. 19 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017) e, tra queste, gli artt. 3, 4, 5, 8, 12 (indicato come art. 9 per errore materiale nella delibera autorizzativa del ricorso), 13, 20 e 46 (*recte*: comma 1), in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 25, secondo comma, 117, primo comma - quest'ultimo in relazione all'art. 12 della direttiva 2006/1123 CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi del mercato interno -, secondo comma, lettere e), l) e s), e terzo comma, della Costituzione.

1.1.- In primo luogo, è impugnato l'art. 3 della citata legge regionale n. 19 del 2017, che aggiunge il comma 5 all'art. 10 della legge della Regione Basilicata 5 luglio 2002, n. 24 (Variante generale al piano territoriale di coordinamento del Pollino) (*recte*: all'art. 10 della legge della Regione Basilicata 18 ottobre 2006, n. 27, recante «Variante normativa al piano di coordinamento territoriale del Pollino»).

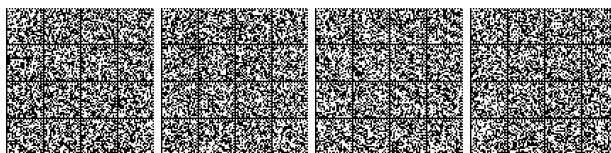
Tale disposizione sarebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. in quanto non rispetterebbe le disposizioni contenute nel decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), là dove quest'ultimo prevede espressamente la concertazione con lo Stato per la pianificazione paesaggistica.

Il ricorrente sottolinea che il piano territoriale di coordinamento del pollino ha valenza di piano paesaggistico, per il cui aggiornamento l'art. 156 del d.lgs. n. 42 del 2004, al comma 3, prevede che «le regioni e il Ministero, in conformità a quanto stabilito dall'articolo 135, possono stipulare intese, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, per disciplinare lo svolgimento congiunto della verifica e dell'adeguamento dei piani paesaggistici». In attuazione di tale disposizione - ricorda ancora il ricorrente - è stato sottoscritto il 14 settembre 2011 il Protocollo di intesa tra il Ministero per i beni e le attività culturali (MIBAC), il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) e la Regione Basilicata per la definizione congiunta del piano paesaggistico regionale. In attuazione dell'art. 5 di tale Protocollo è stato, poi, istituito un Comitato tecnico con determinazione del dirigente generale del Dipartimento ambiente, territorio e politiche della sostenibilità 19 settembre 2012, n. 7502.

La tesi del ricorrente è che, con la disposizione impugnata, la Regione avrebbe omesso di dare applicazione agli accordi recepiti nei provvedimenti suindicati con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la materia tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

1.2.- È impugnato anche l'art. 4 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, nella parte in cui, sostituendo un articolo delle Norme Tecniche attuative del Piano territoriale paesistico del Metapontino, disciplina l'uso dell'arenile vincolato (300 metri dalla linea di battigia) per la realizzazione di strutture di balneazione, senza alcuna concertazione con il MIBAC e quindi in contrasto con il Protocollo di intesa del 14 settembre 2011 e con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

1.3.- L'art. 5 della medesima legge regionale è, a sua volta, impugnato nella parte in cui detta disposizioni in tema di interventi edilizi in assenza o in difformità dal titolo abilitativo in contrasto con gli artt. 31, 33, 34 e 36 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)». Più precisamente il ricorrente sostiene che esso contrasti con i citati principi fondamentali in materia di governo del territorio - e quindi con l'art. 117, terzo comma, Cost. - là dove sostituisce la previsione della sanzione della demolizione con quella di una sanzione pecuniaria e quindi introduce - secondo la difesa statale - nuove ipotesi di sanatoria di abusi edilizi, in violazione anche della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e penale, nonché della riserva di legge statale in materia penale, contenuta nell'art. 25 Cost. L'impugnata disposizione sarebbe, inoltre, irragionevole, alla luce di quanto stabilito dal legislatore statale agli artt. 45, comma 3, e 46, del d.P.R. n. 380 del 2001.



1.4.- Viene, inoltre, fatto oggetto di censure l'art. 8 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, là dove, aggiungendo il comma 4-*bis* all'art. 6 della legge della Regione Basilicata 7 agosto 2009, n. 25 (Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente), introduce, unilateralmente e quindi in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., deroghe ai divieti di interventi di ampliamento, rinnovo e interventi straordinari di riuso del patrimonio edilizio esistente, stabiliti per tutti i Comuni che, prima dell'entrata in vigore della legge, erano muniti di piani paesaggistici.

1.5.- Sempre con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., è censurato anche l'art. 12 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, in quanto, aggiungendo il comma 7-*quater* all'art. 2 della legge reg. Basilicata n. 25 del 2009, prevede - unilateralmente - la possibile realizzazione di interventi di ampliamento, nel caso di pertinenze della residenza, anche separatamente dall'edificio nell'ambito del lotto fondiario, in deroga ai limiti e alle distanze stabiliti dagli strumenti urbanistici, riconoscendo che si può «superare di m. 3,10 l'altezza massima consentita dagli strumenti urbanistici vigenti».

1.6.- L'art. 13 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017 è, poi, impugnato nella parte in cui, sostituendo il comma 1-*quinquies* dell'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 25 del 2009, prevede la possibilità di un mutamento delle destinazioni d'uso a residenza per gli immobili ricompresi «all'interno delle zone omogenee E» di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), «in tutte le zone in cui il piano dell'autorità di bacino ha declassificato la pericolosità geologica prevista nei piani paesistici». Tale disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., nonché l'art. 3 Cost. per irragionevolezza e per l'oscurità della nozione impiegata di «declassificazione».

1.7.- Ulteriori censure vengono promosse nei confronti dell'art. 20 della citata legge regionale n. 19 del 2017, nella parte in cui introduce il comma 3 dell'art. 2 della legge reg. Basilicata n. 54 del 2015, in quanto introdurrebbe disposizioni in tema di corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili, ai sensi del d.m. 10 settembre 2010, in contrasto con gli impegni assunti in tema di elaborazione del piano paesaggistico regionale, in seguito alla sottoscrizione del Protocollo di intesa del 14 settembre 2011, e quindi in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. Esso, inoltre, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, in relazione ai principi fondamentali posti dal legislatore statale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, cui deve essere ricondotta la disciplina degli impianti di energia da fonti rinnovabili.

1.8.- È infine impugnato l'art. 46, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, che, aggiungendo il comma 1-*bis* all'art. 76 della legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 5 (Legge di stabilità regionale 2015), ha riconosciuto la possibilità di rilasciare «concessioni demaniali marittime provvisorie e stagionali ai Comuni o alle Associazioni di volontariato che svolgono opere e/o attività in favore di disabili intellettivi e motori e delle loro famiglie al fine di realizzare strutture stagionali attrezzate per l'accoglienza e il godimento del mare». Tale norma, non contemplando espressamente procedure selettive per l'individuazione del soggetto titolare delle concessioni demaniali marittime, verosimilmente di carattere turistico-ricreativo, si porrebbe in contrasto sia con la sfera di competenza statale in materia di tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., sia con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 12 della direttiva 2006/1123/CE.

1.9.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica, l'Avvocatura generale dello Stato, per conto del Presidente del Consiglio dei ministri, ha depositato memoria in cui, nel ribadire le ragioni del ricorso, ha segnalato che la Regione Basilicata, con legge regionale 29 giugno 2018, n. 11 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2018), ha modificato alcune delle disposizioni impuginate.

In particolare, l'art. 47 della citata legge regionale n. 11 del 2018 ha sostituito l'art. 5 della legge regionale n. 19 del 2017, ma è stato anch'esso oggetto di impugnativa, in quanto il Governo ha ritenuto che le intervenute modifiche siano affette dai medesimi vizi di illegittimità costituzionale già denunciati.

A tal proposito, il ricorrente ha anche ricordato che è, nel frattempo, intervenuta la sentenza n. 140 del 2018, in cui la Corte costituzionale ha precisato che l'art. 31 del d.P.R. n. 380 del 2001 - anche nel suo comma 5, che riguarda le deroghe al principio della demolizione degli immobili abusivi acquisiti al patrimonio del Comune - costituisce parametro interposto, qualificabile come principio fondamentale nella materia del governo del territorio.

Sulla base di tali indicazioni sarebbe evidente l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge regionale n. 19 del 2017. Sarebbe infatti possibile sostituire la demolizione con una sanzione pecuniaria, e sarebbero ipotizzabili nuove forme di sanatoria degli abusi edilizi, diverse da quelle previste dall'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001, quindi in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.



2.- Con successivo ricorso notificato in data 9-14 novembre 2017 e depositato il 17 novembre 2017 (reg. ric. n. 87 del 2017), il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, 2, comma 2, 5, 6 e 7 della legge della Regione Basilicata 11 settembre 2017, n. 21 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 19 gennaio 2010, n. 1 «Norme in materia di energia e piano di indirizzo energetico ambientale regionale - D.Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 - legge regionale n. 9/2007»; 26 aprile 2012, n. 8 «Disposizioni in materia di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili» e 30 dicembre 2015, n. 54 «Recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del D.M. 10 settembre 2010»), nonché dell'Allegato alla medesima legge, che inserisce un allegato *D*) alla legge regionale 30 dicembre 2015, n. 54 (Recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del D.M. 10 settembre 2010), in riferimento, nel complesso, agli artt. 42 e 117, primo comma, Cost. - in relazione al principio di libera circolazione delle merci di cui all'art. 63 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, e al principio di favore per le fonti rinnovabili, di cui alla normativa internazionale e comunitaria (Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Kyoto l'11 dicembre 1997 e ratificato con legge 1° giugno 2002, n. 120; Accordo di Parigi alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite, fatto a Parigi il 12 dicembre 2015; direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 2001/77/CE del 27 settembre 2001 sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità e 2009/28/CE del 23 aprile 2009 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE) -, secondo comma, lettera *s*), e terzo comma, Cost.

2.1.- La difesa statale premette che la citata legge regionale n. 21 del 2017 modifica, tra l'altro, la legge reg. Basilicata n. 54 del 2015, in tema di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili, ai sensi del decreto ministeriale 10 settembre 2010, recante «Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili». Tale legge regionale ha recepito quanto stabilito congiuntamente tra la Regione Basilicata, il MIBAC e il MATTM, in attuazione di uno degli impegni assunti (art. 2, punto 4) nel Protocollo di intesa per la per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta del piano paesaggistico regionale, stipulato ai sensi dell'art. 143, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004, e sottoscritto in data 14 settembre 2011.

La stessa legge reg. Basilicata n. 54 del 2015 ha dato attuazione alle Linee guida contenute nel d.m. 10 settembre 2010 e adottate di concerto tra il Ministero dello Sviluppo Economico, il MATTM e il MIBAC, ai sensi di quanto previsto dall'art. 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità).

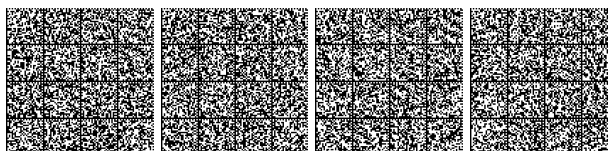
Il Presidente del Consiglio dei ministri ricorda inoltre che la citata legge regionale ha stabilito i criteri e le modalità per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio di alcune tipologie di impianti da fonti di energia rinnovabili (FER), limitandosi a quelli di grande generazione al di sopra di 1 MW e individuando - sulla base della tipologia e potenza specificate nel quadro sinottico allegato alla legge medesima - «Aree e Siti non idonei» all'installazione, riconducibili alle macro-aree tematiche di cui agli allegati *A*) e *C*), nonché agli elaborati di cui all'allegato *B*) della legge stessa.

La legge reg. Basilicata n. 54 del 2015 - prosegue la difesa statale - stabiliva, all'art. 3, comma 3, che «[n]elle more dell'approvazione del Piano Paesaggistico Regionale di cui all'art. 135 del D.Lgs. n. 42 del 2004 e nel rispetto dell'Intesa stipulata, ai sensi dell'art. 145, comma 2, del D.Lgs. n. 42/2004 tra Regione, Ministero dei Beni e le Attività culturali e del Turismo e il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, la Giunta regionale, previo parere della Commissione consiliare competente, entro 60 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, emana specifiche linee guida per il corretto inserimento degli impianti, alimentati da fonti rinnovabili con potenza superiore ai limiti stabiliti nella tabella *A*) del D.Lgs. n. 387/2003 e non superiori a 1 MW».

Il ricorrente segnala che, in assenza di tali criteri, si è determinata, nel frattempo, una incontrollata proliferazione degli impianti, che, per effetto del regime autorizzatorio semplificato, ha generato importanti e diffusi impatti sul territorio, tali da indurre la Regione Basilicata a affrontare il problema.

Il ricorrente rileva che, tuttavia, la Regione ha ritenuto, in maniera assolutamente unilaterale, di intervenire, innanzitutto, con la delibera della Giunta regionale 2 marzo 2017, n. 175, annullata con sentenza 24 luglio 2017, n. 510, del Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata; poi con l'art. 20 della legge regionale n. 19 del 2017, impugnata dal Governo ex art. 127 Cost. per violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela paesaggistica (art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.).

Ad avviso del ricorrente, con le richiamate norme della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, la Regione avrebbe superato i limiti della propria competenza, in violazione della Costituzione.





2.2.- In particolare, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della citata legge regionale, nonché l'Allegato alla medesima, in quanto procederebbero, in maniera unilaterale - quindi senza alcun coinvolgimento dell'amministrazione statale competente - alla modifica e integrazione di disposizioni legislative regionali già condivise con lo Stato e "recepite" dalla legge reg. Basilicata n. 54 del 2015. Sarebbero così introdotti elementi di contrasto e contraddittorietà con gli impegni assunti con la sottoscrizione del Protocollo di intesa per l'elaborazione del piano paesaggistico regionale, con conseguente violazione degli artt. 143, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004 e 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, oltre che del d.m. 10 settembre 2010. Le modifiche apportate dalla legge regionale n. 21 del 2017 introdurrebbero, pertanto, solo elementi di confusione e contraddizione, in violazione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

2.3.- È, poi, impugnato l'art. 5, commi 1 e 2 (*recte*: art. 5), della legge regionale n. 21 del 2017, nella parte in cui - nel modificare l'art. 5 (*recte*: l'art. 5, commi 1 e 2) della legge della Regione Basilicata 26 aprile 2012, n. 8 (Disposizioni in materia di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili) - stabilisce che agli impianti solari fotovoltaici di potenza fino a 200 kW, da collocare a terra, può essere applicata la procedura di autorizzazione semplificata (PAS) a condizione che siano rispettate congiuntamente le specifiche tecniche contenute nell'Allegato 2 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), le prescrizioni del paragrafo 2.2.2. dell'appendice A del piano di indirizzo energetico ambientale regionale (PIEAR), nonché le condizioni di cui alle lettere da *a*) a *h*) ivi specificate (comma 1 del novellato art. 5 legge reg. Basilicata n. 12 del 2008), prevedendo, altresì, che il mancato rispetto di una sola di tali condizioni comporta l'applicazione del regime dell'autorizzazione unica (comma 2 del novellato art. 5).

Così disponendo, il nuovo testo dell'art. 5, commi 1 e 2, della legge regionale n. 8 del 2012, avrebbe introdotto ingiustificati aggravii alla realizzazione e all'esercizio degli impianti solari fotovoltaici di potenza fino a 200 kW, da collocare a terra, in contrasto con i principi fondamentali previsti dalla legislazione nazionale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, e quindi con l'art. 117, terzo comma, Cost.

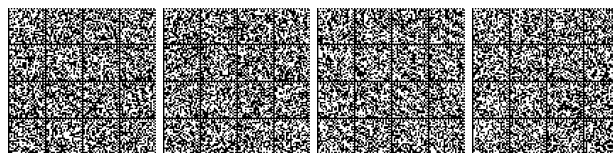
2.4.- Sono stati, poi, impugnati il comma 3 dell'art. 5 e il comma 3 dell'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, come rispettivamente sostituiti dall'art. 5 e dall'art. 6 della legge regionale n. 21 del 2017, per violazione dei principi fondamentali fissati dal legislatore statale in materia di energia, nella parte in cui stabiliscono che la costruzione e l'esercizio, rispettivamente, di nuovi impianti fotovoltaici a terra (art. 5) e eolici (art. 6), anche ubicati nello stesso territorio comunale, sono assoggettati al rilascio dell'autorizzazione unica e non alla procedura abilitativa semplificata (PAS), ove siano proposti da un soggetto già titolare di altre autorizzazioni, ottenute tramite PAS o riconducibili allo stesso centro decisionale, ex art. 2359 del codice civile o per qualsiasi altra relazione, anche di fatto, sulla base di univoci elementi, e la cui potenza nominale, sommata tra loro e con quella dell'impianto già autorizzato, superi la soglia di potenza di 200 kW.

Il ricorrente ritiene che, sebbene l'intento delle disposizioni impugnite possa rinvenirsi nell'esigenza di evitare l'elusione della soglia di potenza dei 200 kW per l'applicazione della PAS, esse tuttavia introdurrebbero un ingiustificato vincolo per l'applicazione della procedura semplificata sulla base di un criterio solo soggettivo (peraltro assai generico e quindi di difficile riscontro), senza individuare alcun limite spaziale di collocazione degli impianti che, paradossalmente, potrebbero trovarsi anche a chilometri di distanza, in contrasto con i principi fondamentali posti dal legislatore statale in materia e quindi con il terzo comma dell'art. 117 Cost.

2.5.- Ulteriori censure sono rivolte al comma 4 dell'art. 5 e al comma 4 dell'art. 6, della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, come rispettivamente sostituiti dall'art. 5 e dall'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, là dove stabiliscono che più impianti fotovoltaici a terra e più impianti eolici, autorizzati con la PAS, non possono essere ceduti a terzi costituenti un unico centro decisionale, qualora la somma delle potenze degli impianti superi la soglia di 200 kW.

Tali previsioni, pur ispirate a finalità antielusive, si porrebbero in contrasto, oltre che con i principi fondamentali della materia, con l'art. 42 Cost. e con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al principio di libera circolazione delle merci di cui all'art. 63 TFUE, in quanto impedirebbero la cessione di impianti (o progetti di impianti) già autorizzati e potenzialmente localizzati a chilometri di distanza, ponendo un limite ingiustificato all'esercizio del diritto di proprietà.

2.6.- Le medesime censure sono svolte nei confronti dell'«art. 7, comma 2», della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017 (*recte*: art. 6-bis, comma 2, della legge regionale n. 8 del 2012, come introdotto dall'art. 7 della legge regionale n. 21 del 2017), nella parte in cui stabilisce che più impianti fotovoltaici e eolici, autorizzati con la PAS, non possono essere ceduti a terzi costituenti un unico centro decisionale, qualora la somma delle potenze degli impianti superi la soglia di 200 kW.



2.7.- È inoltre impugnato l'«art. 7, comma 1», della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017 (*recte*: art. 6-*bis*, comma 1, della legge regionale n. 8 del 2012, come modificato dall'art. 7 della legge regionale n. 21 del 2017), nella parte in cui pone condizioni ulteriori - rispetto a quelle individuate dal legislatore statale - per l'applicazione della PAS agli impianti eolici e fotovoltaici con potenza nominale inferiore alla tabella A) dell'art.12, comma 5, del d.lgs. n. 387 del 2003. Più precisamente, secondo il ricorrente, la disposizione regionale impugnata enucleerebbe, nell'ambito della categoria degli impianti soggetti a PAS, di cui agli artt. 5 e 6 della legge regionale n. 21 del 2017, un'ulteriore classe di impianti eolici e fotovoltaici, a terra e su edificio, con una potenza inferiore ai 200 kW e pari, rispettivamente, a 0-60 kW e a 0-20 kW, in relazione ai quali detterebbe una serie di condizioni, in mancanza delle quali tali impianti non potrebbero essere abilitati nemmeno con l'autorizzazione unica.

Un simile regime autorizzativo non corrisponderebbe al regime speciale delineato dagli artt. 4 e 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 e dalle linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010 (in specie, paragrafi 11 e 12) e si porrebbe, pertanto, in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in considerazione della natura di principio fondamentale attribuito ai regimi di abilitazione alla costruzione ed esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.

Inoltre, la mancata previsione della possibilità di rilascio dell'autorizzazione unica, nel caso di insussistenza dei requisiti per l'accesso alla procedura semplificata, determinerebbe un divieto generalizzato di autorizzazione degli impianti di cui al comma 1 dell'art. 6-*bis* della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. e con il principio di favore per le fonti rinnovabili di cui alla normativa internazionale e comunitaria (Protocollo di Kyoto, Accordo di Parigi e direttive 2001/77/CE e 2009/28/CE).

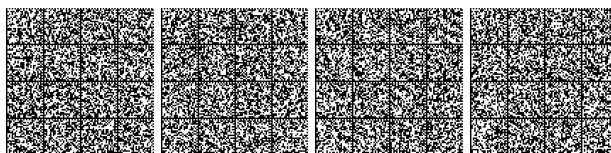
2.8.- Viene, inoltre, impugnato, per le medesime ragioni già indicate con riguardo ai commi 1 e 2, relative alla violazione dei principi fondamentali della materia posti dal legislatore statale, anche il «comma 3 dell'art. 7» della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017 (*recte*: il comma 3 dell'art. 6-*bis* della legge regionale n. 8 del 2012, come introdotto dall'art. 7 della legge regionale n. 21 del 2017), nella parte in cui stabilisce che, se più impianti di cui al comma 1 sono riconducibili ad un unico centro decisionale, essi vanno considerati come unico impianto, per cui si devono rispettare le condizioni contenute negli artt. 5 e 6 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, come sostituiti dalla legge regionale n. 21 del 2017.

2.9.- Infine, il ricorrente impugna congiuntamente gli artt. 5, 6 e 7 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, nell'assoggettare a PAS impianti di potenza a partire da «0» kW, non farebbero salvo il regime della comunicazione, previsto dai paragrafi 11 e 12 delle linee guida nazionali di cui al d.m. 10 settembre 2010 e richiamato dall'art. 6, comma 11, del d.lgs. n. 28 del 2011.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ricorso, iscritto al n. 77 del registro ricorsi del 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato varie disposizioni della legge della Regione Basilicata 24 luglio 2017, n. 19 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), tra cui gli artt. 3, 4, 5, 8, 12 (indicato come art. 9 per errore materiale nella delibera autorizzativa del ricorso), 13, 20 e 46 (*recte*: comma 1), in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 25, secondo comma e 117, primo comma - quest'ultimo in relazione all'art. 12 della direttiva 2006/1123 CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi del mercato interno -, secondo comma, lettere e), l) e s), e terzo comma, della Costituzione.

Con successivo ricorso iscritto al n. 87 del registro ricorsi del 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 1, comma 1, 2, comma 1, 5, 6 e 7 della legge della Regione Basilicata 11 settembre 2017, n. 21 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 19 gennaio 2010, n. 1 «Norme in materia di energia e piano di indirizzo energetico ambientale regionale - D.Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 - legge regionale n. 9/2007»; 26 aprile 2012, n. 8 «Disposizioni in materia di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili» e 30 dicembre 2015, n. 54 «Recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del D.M. 10 settembre 2010»), nonché l'Allegato alla medesima legge, che inserisce un allegato D) alla legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2015, n. 54 (Recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del D.M. 10 settembre 2010), in riferimento, nel complesso, agli artt. 42 e 117, secondo comma, lettera s), terzo comma, e primo comma, Cost., in relazione al principio di libera circolazione delle merci di cui all'art. 63 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, e al principio di favore per le fonti rinnovabili, di cui alla normativa internazionale e comunitaria (Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Kyoto l'11 dicembre 1997 e ratificato



con legge 1° giugno 2002, n. 120; Accordo di Parigi alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite, fatto a Parigi il 12 dicembre 2015; direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 2001/77/CE del 27 settembre 2001 sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità e 2009/28/CE del 23 aprile 2009 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE).

1.1.- Riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso n. 77 del 2017, i giudizi aventi ad oggetto le disposizioni regionali indicate al precedente punto 1 debbono essere riuniti, in ragione della parziale connessione oggettiva e della parziale identità dei termini delle questioni ora all'esame di questa Corte.

2.- Con il primo ricorso (reg. ric. n. 77 del 2017), il Presidente del Consiglio dei ministri promuove, innanzitutto, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, che aggiunge il comma 5 all'art. 10 della legge della Regione Basilicata 18 ottobre 2006, n. 27, recante «Variante normativa al piano di coordinamento territoriale del Pollino» (erroneamente indicato come art. 10 della legge della Regione Basilicata 5 luglio 2002, n. 24, recante «Variante generale al piano territoriale di coordinamento del Pollino»).

Secondo il ricorrente, tale disposizione - che introduce, unilateralmente, una modifica al piano di coordinamento territoriale del Pollino, che ha valenza di piano paesaggistico - lederebbe la sfera di competenza esclusiva del legislatore statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Con essa, infatti, il legislatore regionale avrebbe violato il Protocollo di intesa siglato il 14 settembre 2011 tra il Ministero per i beni e le attività culturali (MIBAC), il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) e la Regione Basilicata per la definizione congiunta del piano paesaggistico regionale, in attuazione di quanto disposto dal comma 3 dell'art. 156 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), in tema di verifica e adeguamento dei piani paesistici.

2.1.- La questione è fondata.

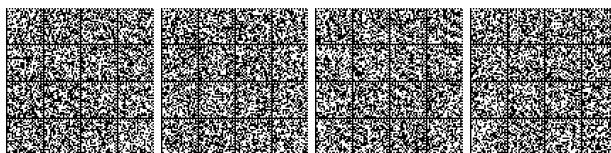
2.1.1.- Questa Corte ha ripetutamente affermato, anche di recente, che «[l]a disciplina statale volta a proteggere l'ambiente e il paesaggio viene [...] “a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza”» (sentenza n. 66 del 2018). Essa «richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero territorio nazionale [...] affidata congiuntamente allo Stato e alle Regioni» (sentenza n. 66 del 2018). È in questa prospettiva che il codice dei beni culturali e del paesaggio pone, all'art. 135, un obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con riferimento agli immobili e alle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 (le c.d. “bellezze naturali”), alle aree tutelate direttamente dalla legge ai sensi dell'art. 142 (le c.d. “zone Galasso”, come territori costieri, fiumi, torrenti, parchi) e, infine, agli ulteriori immobili ed aree di notevole interesse pubblico (art. 143, lettera d). Tale obbligo costituisce un principio inderogabile della legislazione statale, che è, a sua volta, un riflesso della necessaria «impronta unitaria della pianificazione paesaggistica» (sentenza n. 64 del 2015), e mira a «garantire, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente» (sentenza n. 210 del 2016).

2.1.2.- La disposizione regionale impugnata è intervenuta a introdurre una “variante” al piano territoriale di coordinamento del Pollino, istituito con delibera del Consiglio regionale 21 dicembre 1985, n. 50, sulla base della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), e varie volte modificato in applicazione dell'art. 19 della legge della Regione Basilicata 4 agosto 1987, n. 20 (Funzioni amministrative riguardanti la protezione delle bellezze naturali).

Tale piano, cui è assegnata valenza di “piano paesistico” secondo la legge della Regione Basilicata 12 febbraio 1990, n. 3 (Piani regionali paesistici di area vasta), incide su una parte rilevante del territorio dell'Ente Parco del Pollino, istituito con d.P.R. 15 novembre 1993, al fine di salvaguardare il patrimonio naturalistico e ambientale e permettere forme di sviluppo durevole e sostenibile del territorio. Tale territorio è, pertanto, riconducibile ai «parchi e [...] riserve nazionali o regionali, nonché [...] territori di protezione esterna dei parchi» di cui alla lettera f) dell'art. 142, comma 1, del codice dei beni culturali, per cui l'art. 135, comma 1, del medesimo codice prescrive la pianificazione congiunta.

Più precisamente, la norma regionale impugnata ha introdotto una previsione secondo cui è possibile realizzare, in una zona, designata come “a protezione speciale” e ricondotta ai “Paesaggi di rilevante interesse” (Zona C3), un distributore di carburanti con annesso fabbricato per le attività di servizio all'impianto da realizzare, senza peraltro richiedere neppure l'autorizzazione paesaggistica (di contro a quanto prescritto, ad esempio, per le opere di adeguamento della viabilità).

Questo intervento si è avuto dopo che la medesima Regione, in data 14 settembre 2011, ha sottoscritto un Protocollo di intesa (species degli accordi fra amministrazioni), con cui si è vincolata a realizzare una forma di «collaborazione istituzionale» per «garantire la corretta gestione del territorio, un'efficace ed efficiente tutela e valorizzazione dei caratteri paesaggistici, storici, culturali e naturalistico-ambientali, attraverso la definizione delle modalità di elaborazione congiunta del Piano esteso all'intero territorio regionale» (art. 2 del Protocollo). La Regione Basilicata, con





la medesima intesa, si è anche impegnata «ad assicurare la partecipazione degli organi del Ministero (dei beni culturali) e del Ministero dell'ambiente al procedimento di conformazione e adeguamento della strumentazione urbanistica secondo il disposto del comma 5 dell'articolo 145 del Codice» (art. 4, comma 3, del Protocollo).

In attuazione di tali indicazioni, è stato istituito un Comitato tecnico paritetico, cui è stato affidato il compito di definire i contenuti del nuovo piano paesaggistico, coordinare le azioni necessarie alla sua redazione, verificare il rispetto dei tempi (e dei modi) previsti nell'apposito Disciplinare attuativo del Protocollo (art. 5), adottato il 13 aprile 2017.

Appare, pertanto, evidente che - in tale contesto, nelle more dell'approvazione congiunta del nuovo piano paesaggistico e dell'adeguamento, pure congiunto, degli strumenti urbanistici al medesimo piano - l'intervento della Regione, volto a modificare, unilateralmente, la disciplina di un'area protetta, in termini peraltro di riduzione di tutela, costituisce violazione non solo degli impegni assunti con il citato Protocollo di intesa, ma soprattutto di quanto prescritto dal codice dei beni culturali e del paesaggio che, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, mira a garantire «l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente» (sentenza n. 210 del 2016), affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Deve, quindi, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

2.2.- Censure analoghe a quelle appena richiamate a proposito dell'art. 3 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017 sono rivolte all'art. 4 della medesima legge regionale, nella parte in cui, sostituendo l'art. 57 della legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 4 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2015), aggiunto al primo capoverso della nota (1) all'art. 36 delle norme tecniche attuative del piano territoriale paesistico del Metapontino, disciplina l'uso dell'arenile vincolato (300 metri dalla linea di battigia) per la realizzazione di strutture di balneazione.

La difesa statale sostiene che tale disciplina, adottata senza alcuna concertazione con il MIBAC, sia in contrasto con il Protocollo di intesa del 14 settembre 2011 e in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

2.2.1.- Preliminarmente, deve rilevarsi la tempestività del ricorso proposto nei confronti dell'art. 4 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, anche se esso, nel sostituire l'art. 57 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2015, non impugna, ne riproduce, in buona misura, il testo. È, infatti, avverso la "nuova" disposizione - anche con riguardo alla parte riproduttiva della precedente - che si appuntano le censure di violazione del principio di pianificazione congiunta e quindi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., cosicché nessun dubbio si pone circa la tempestività dell'impugnazione.

2.2.2.- Nel merito la questione è fondata.

Come appena rilevato, l'impugnato art. 4 va a sostituire l'art. 57 della legge regionale n. 4 del 2015, riproducendone il contenuto nella parte in cui aveva aggiunto un periodo alla nota (1) all'art. 36 delle norme tecniche attuative del piano territoriale paesistico del Metapontino, approvato con legge regionale n. 3 del 1990. Si tratta di uno dei sette piani territoriali vigenti nella Regione Basilicata, approvati con la medesima legge regionale n. 3 del 1990 e successive modifiche, cui è riconosciuta espressamente valenza paesaggistica.

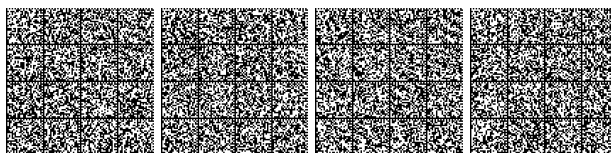
Con il citato art. 57 la Regione aveva introdotto e con la norma ora impugnata ha confermato, unilateralmente, la possibilità di localizzare strutture balneari sull'arenile, incidendo su un'area, quella dei «territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare», menzionata dall'art. 142, comma 1, cod. beni culturali, e che rientra fra i beni paesaggistici per i quali l'art. 135 impone la pianificazione paesaggistica congiunta (in virtù del rinvio all'art. 143, comma 1, lettera *c*, del medesimo codice).

Anche in tal caso, come per l'art. 3, è, pertanto, evidente che la Regione Basilicata, nell'introdurre una simile disciplina - che peraltro segna una riduzione dello standard di tutela di un bene paesaggistico - senza alcuna concertazione con gli organi ministeriali competenti, ha violato l'obbligo di pianificazione congiunta imposto dal legislatore statale nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni ambientali, così venendo meno agli impegni assunti con il Protocollo di intesa sottoscritto il 14 settembre 2011, in vista dell'obiettivo di garantire «un'efficace ed efficiente tutela e valorizzazione dei caratteri paesaggistici, storici, culturali e naturalistico-ambientali» (art. 2 del Protocollo).

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

2.3.- È poi impugnato l'art. 5 della medesima legge regionale n. 19 del 2017, là dove detta disposizioni in tema di interventi edilizi in assenza o in difformità del titolo abilitativo.

Il ricorrente sostiene, anzitutto, che tale disposizione violi i principi fondamentali in materia di governo del territorio fissati dal legislatore statale agli artt. 31, 33, 34 e 36 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo *A*)». Essa, in particolare, introdurrebbe nuove ipotesi di abusi per cui è possibile sostituire la demolizione con una sanzione pecuniaria, nonché nuove ipotesi di sanatoria di abusi edilizi, diverse da quelle previste dal legislatore statale.





Il censurato art. 5, inoltre, allargherebbe l'area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato, in violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e penale, nonché della riserva di legge (statale) in materia penale contenuta nell'art. 25 Cost.

La medesima disposizione sarebbe, infine, irragionevole, alla luce di quanto stabilito dal legislatore statale agli artt. 45, comma 3, e 46 del d.P.R. n. 380 del 2001 (d'ora in avanti, anche, t.u. edilizia).

2.3.1.- In via preliminare, occorre tener conto del fatto che il testo dell'impugnato art. 5 della legge regionale n. 19 del 2017 è stato sostituito dall'art. 47, comma 1, della legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2018).

Tuttavia, la circostanza che la norma impugnata ha comunque avuto applicazione nel tempo intercorso fra l'entrata in vigore della legge regionale n. 19 del 2017, e quella della legge regionale n. 11 del 2018 è già da sola sufficiente a escludere una pronuncia di cessazione della materia del contendere. A tale esito conduce anche la considerazione che la disposizione, come novellata, non soddisfa le doglianze del ricorrente, che l'ha peraltro autonomamente impugnata con un successivo ricorso (iscritto al n. 57 del reg. ric. del 2018).

2.3.2.- Nel merito, non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017 per violazione degli artt. 25 e 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La norma regionale stabilisce che, nel caso di interventi edilizi realizzati in assenza o in difformità dal titolo abilitativo, «i Comuni, con motivata decisione autorizzano il completamento funzionale ai fini dell'agibilità/abitabilità delle opere realizzate», a condizione che sussistano alcuni requisiti e cioè: che «sia stato riconosciuto che il ripristino dello stato dei luoghi non sia possibile in quanto la demolizione delle opere abusive potrebbe pregiudicare strutturalmente la restante parte delle opere esistenti e sia stata pagata la relativa sanzione»; che il mancato completamento delle opere costituisca «pregiudizio al decoro e/o alla qualità urbana dell'area» e il completamento funzionale costituisca «oggetto di un apposito progetto sul quale si esprime l'ufficio tecnico comunale»; infine, che le opere abusive, relative a immobili o aree tutelate paesaggisticamente, non costituiscano «elemento detrattore alla corretta fruizione del paesaggio e sia stato già espresso parere favorevole alla loro esecuzione o conservazione da parte delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo».

Dal tenore letterale di tale disposizione emerge chiaramente che essa non incide sulla responsabilità penale dell'autore dell'abuso, che resta soggetto alla normativa statale, anche con riguardo alle sanzioni amministrative che saranno irrogate. L'impugnato art. 5, infatti, lungi dal delineare nuove fattispecie di condono straordinario o un ampliamento di un condono disposto dal legislatore statale, interviene solo sulla facoltà, accordata ai Comuni, in presenza di determinate condizioni, di escludere la demolizione dell'opera e di autorizzarne, all'opposto, il completamento in ragione della impossibilità del ripristino dello stato dei luoghi connessa al pregiudizio che da tale ripristino deriverebbe, sul piano strutturale, ad opere esistenti ovvero al decoro e/o alla qualità urbana dell'area allorquando essa si inserisca all'interno di un apposito progetto su cui si esprime l'ufficio tecnico comunale.

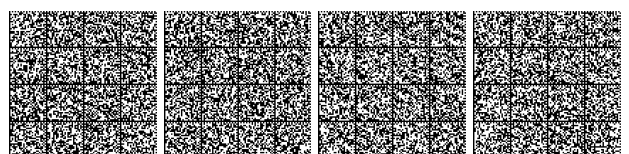
2.3.3.- Alla luce delle suesposte considerazioni, deve ritenersi priva di fondamento anche la censura di violazione dell'art. 3 Cost., promossa, sotto il profilo della ragionevolezza, in relazione agli artt. 45 e 46 del d.P.R. n. 380 del 2001.

Tale censura è, infatti, formulata in riferimento a disposizioni statali nella specie ininfluenti, dato che la norma regionale non configura alcuna sanatoria ulteriore rispetto a quella di cui all'art. 36 del t.u. edilizia, che, ai sensi del successivo art. 45, determina l'estinzione dei reati contravvenzionali previsti dalle norme urbanistiche vigenti, né legittima atti di disposizione o altri atti giuridici inerenti alle opere abusive (peraltro acquisite al patrimonio del Comune, in quanto non demolite), in deroga all'art. 46 del medesimo t.u. edilizia.

2.3.4.- È, invece, fondata la questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti del citato art. 5, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali fissati dal legislatore statale in materia di governo del territorio in specie agli artt. 31 e 34 del d.P.R. n. 380 del 2001.

Questa Corte ha di recente (sentenza n. 140 del 2018) dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma regionale che consentiva ai Comuni - avvalendosi di linee guida regionali - di adottare atti regolamentari e di indirizzo in materia di misure alternative alla demolizione degli immobili abusivi, tali da eludere l'obbligo di demolire le opere abusive acquisite al proprio patrimonio e di far diventare le misure alternative un esito normale, al posto della demolizione, così da sminuire l'efficacia deterrente dell'apparato sanzionatorio statale.

In tale occasione questa Corte ha affermato che «la demolizione degli immobili abusivi acquisiti al patrimonio del Comune, con le sole deroghe previste dal comma 5 dell'art. 31 d.P.R. n. 380 del 2001, costituisce un principio fondamentale della legislazione statale che vincola la legislazione regionale di dettaglio in materia di “misure alternative alle demolizioni”» (sentenza n. 140 del 2018, punto 3.5.1.2 del Considerato in diritto). Tale principio rivela la scelta operata dal legislatore statale di sanzionare le violazioni più gravi della normativa urbanistico-edilizia - quali sono la



realizzazione di opere in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali rispetto a esso, di cui al citato art. 31 del t.u. edilizia - in ragione della gravità del pregiudizio recato all'interesse pubblico, imponendo la rimozione dell'opera abusiva e, con essa, il ripristino dell'ordinato assetto del territorio.

Tale principio, pertanto, implica che l'opera abusiva acquisita al patrimonio comunale debba, di regola, essere demolita e che possa essere conservata in via solo eccezionale. E quindi soltanto se, con autonoma deliberazione del consiglio comunale relativa alla singola opera, si ravvisi, sulla base di tutte le circostanze del caso e di «un'analisi puntuale delle caratteristiche» della medesima opera, nonché «rispettosa dei canoni individuati dalla legge statale, che sola può garantire uniformità sull'intero territorio nazionale» (sentenza n. 140 del 2018, punto 3.5.2. del Considerato in diritto), l'esistenza di uno specifico interesse pubblico alla conservazione della stessa, prevalente sull'interesse pubblico al ripristino della conformità del territorio alla normativa urbanistico-edilizia, nonché l'assenza di un contrasto fra conservazione dell'opera e rilevanti interessi urbanistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico.

Nella specie, il legislatore lucano, là dove prescrive, in via generale, che i Comuni «autorizzano il completamento funzionale ai fini dell'agibilità/abitabilità delle opere realizzate» in assenza o in totale difformità dal titolo abilitativo, così escludendo il ripristino dello stato dei luoghi in ragione del pregiudizio che da tale ripristino deriverebbe, sul piano strutturale, ad opere esistenti ovvero anche al decoro e/o alla qualità urbana dell'area, allorquando il completamento funzionale dell'opera abusiva si inserisca all'interno di un apposito progetto su cui si esprime l'ufficio tecnico comunale, configura tale completamento - non già la demolizione - quale esito "normale", addirittura obbligatorio, della realizzazione di tale opera. In tal modo si inverte il rapporto fra "regola" (la demolizione) ed "eccezione" (le misure alternative alla demolizione), delineato dal legislatore statale all'art. 31, comma 5, del t.u. edilizia e si contraddice la scelta fondamentale espressa dal medesimo legislatore statale di sanzionare con l'obbligo della rimozione degli interventi abusivi e del ripristino dell'ordinato assetto del territorio le più gravi violazioni della normativa urbanistico-edilizia in ragione della entità del pregiudizio arrecato all'interesse pubblico.

Il contrasto della norma regionale impugnata con i principi fondamentali dettati dal legislatore statale emerge anche con riguardo alla previsione di cui all'art. 34, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, pur espressamente richiamata. Quest'ultima, infatti, attiene esclusivamente alla diversa e meno grave ipotesi degli interventi «eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire» e ha un ambito di applicazione assai più limitato di quello della norma regionale impugnata. La norma statale, infatti, prescrive che «il dirigente o il responsabile dell'ufficio applica una sanzione pari al doppio del costo di produzione [...] della parte dell'opera realizzata in difformità dal permesso di costruire, se ad uso residenziale, e pari al doppio del valore venale [...] per le opere adibite ad usi diversi da quello residenziale» solo allorquando la demolizione non possa avvenire «senza pregiudizio della parte eseguita in conformità» e cioè in un caso specifico, ben diverso da quelli contemplati dalla norma regionale, in cui non solo si esclude la demolizione, ma si impone il completamento dell'opera abusiva, che risulta addirittura "valorizzata" nell'ambito di specifici progetti, approvati dai Comuni, volti a garantire il decoro e/o la qualità urbana.

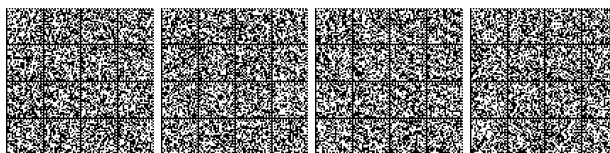
Sulla base dei richiamati argomenti, deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017.

2.4.- È, inoltre, impugnato l'art. 8 della medesima legge regionale n. 19 del 2017, là dove introduce, unilateralmente, deroghe ai divieti di interventi di ampliamento e rinnovo e di interventi straordinari di riuso del patrimonio edilizio esistente, stabiliti dalla legge della Regione Basilicata 7 agosto 2009, n. 25 (Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente), per tutti i Comuni che, prima dell'entrata in vigore della legge, erano muniti di piani paesaggistici. Il ricorrente ritiene che, così disponendo, la norma regionale leda la sfera di competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

2.4.1.- La questione è fondata.

La disposizione regionale impugnata ha inserito il comma 4-bis all'art. 6 della legge regionale n. 25 del 2009, con cui la Regione Basilicata ha dato attuazione al cosiddetto "Piano casa", in relazione a quanto stabilito nell'Intesa, raggiunta in sede di Conferenza unificata, il 1° aprile 2009, sull'atto concernente misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia, in applicazione dell'art. 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133. Nella richiamata intesa si precisava che simili interventi non avrebbero potuto essere realizzati in edifici abusivi o ubicati nei centri storici o in aree di inedificabilità assoluta.

Il citato art. 6 della legge reg. Basilicata n. 25 del 2009, in specie al comma 4, espressamente vieta interventi di ampliamento, rinnovo e riuso del patrimonio edilizio esistente, in relazione non solo a edifici realizzati in assenza di titolo abilitativo, ma anche a quelli ubicati in aree qualificate dagli strumenti di pianificazione paesaggistica e urbanistica vigenti al momento dell'entrata in vigore della medesima legge regionale come a vincolo di «inedificabilità assoluta»



ovvero «dichiarate intrasformabili per l'uso insediativo (residenziale, produttiv[o], commerciale e del terziario) d[a] i rispettivi piani paesistici», nonché in aree riconducibili a «parchi e riserve nazionali e regionali», di cui all'art. 142, comma 1, lettera *f*), cod. beni culturali, o, ancora, in edifici qualificati come beni culturali ai sensi dell'art. 10 cod. beni culturali o, infine, a quelli ubicati in aree a rischio idrogeologico ed idraulico secondo i «Piani Stralcio redatti dalle Autorità di Bacino competenti sul territorio regionale».

Si tratta di interventi vietati, oltre che in attuazione della citata intesa (come nel caso di quelli inerenti a edifici realizzati in assenza di titolo abilitativo), in ragione dell'evidente impatto paesaggistico su zone e beni tutelati dal codice dei beni culturali e del paesaggio, per i quali quest'ultimo impone allo Stato e alle Regioni l'adozione di piani paesaggistici ovvero di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici.

La deroga ai richiamati divieti, introdotta dalla norma regionale impugnata, è posta con riferimento all'ipotesi in cui detti interventi siano realizzati in Comuni che avessero già, prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 25 del 2009, «Piani paesistici» (*recte*: piani a valenza paesaggistica). Pertanto, sulla base della norma regionale impugnata, è alla luce delle norme di attuazione di tali piani che deve valutarsi la legittimità o meno dei medesimi interventi.

Tale previsione che, unilateralmente, assegna agli strumenti urbanistici comunali (pur a "valenza paesaggistica") prevalenza sul piano paesaggistico regionale, si pone in evidente contrasto con quanto stabilito in relazione alle previsioni del piano medesimo, configurate come cogenti e inderogabili da parte degli strumenti urbanistici degli enti locali, dal codice dei beni culturali e del paesaggio, adottato dal legislatore statale nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali». Tale competenza è comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali e si impone al legislatore regionale che eserciti la propria competenza nella materia "edilizia ed urbanistica". Il piano è, infatti, «strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio» (sentenza n. 172 del 2018).

Poiché gli strumenti urbanistici comunali sono assoggettati - e devono quindi conformarsi - al piano paesaggistico regionale, di cui gli artt. 135 e 143 e seguenti cod. beni culturali, essi definiscono contenuti e modalità di adozione in vista dell'obiettivo di garantire la più adeguata tutela del paesaggio e dei beni culturali ed ambientali, anche mediante la cooperazione istituzionale fra Regione e Stato.

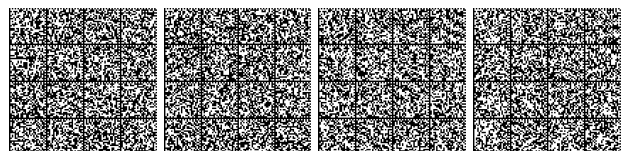
Risulta quindi evidente l'illegittimità costituzionale della norma regionale impugnata che, invertendo unilateralmente il rapporto fra piano paesaggistico regionale e piano urbanistico comunale a valenza paesaggistica, determina la lesione della competenza statale in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», nel segno peraltro, della riduzione della tutela.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

2.5.- Anche l'art. 12 della legge regionale n. 19 del 2017 è impugnato nella parte in cui introduce, unilateralmente, deroghe ai limiti posti dall'art. 2 della legge reg. Basilicata n. 25 del 2009 alla realizzazione di interventi di ampliamento del patrimonio edilizio in difformità rispetto agli strumenti urbanistici comunali. Il ricorrente assume, infatti, che il citato art. 12 della legge regionale n. 19 del 2017 violi l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., là dove consente - unilateralmente - la realizzazione di interventi di ampliamento, nel caso di pertinenze della residenza, anche separatamente dall'edificio nell'ambito del lotto fondiario, in deroga ai limiti e alle distanze stabiliti dagli strumenti urbanistici, prevedendo la possibilità di «superare di m. 3,10 l'altezza massima consentita dagli strumenti urbanistici vigenti».

2.5.1.- La questione è fondata.

L'impugnato art. 12 interviene a modificare la disciplina originariamente dettata in tema di interventi di ampliamento del patrimonio edilizio esistente dalla legge regionale n. 25 del 2009 sul "Piano casa", in deroga agli strumenti urbanistici, in linea con quanto stabilito dal legislatore statale all'art. 2-*bis* del t.u. edilizia. Quest'ultimo ha riconosciuto alle Regioni la possibilità di «prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444» e di «dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali [...] ferma restando la competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile e alle disposizioni integrative».



La norma regionale - che inserisce il comma 7-*quater* all'art. 2 della legge regionale n. 25 del 2009 - introduce una deroga al principio già posto dal comma 7 dello stesso art. 2, secondo cui i richiamati interventi di ampliamento «devono essere realizzati in continuità e comunque non separatamente dall'edificio per il quale è consentito derogare ai limiti di distanze indicati dagli strumenti urbanistici vigenti, in attuazione dell'art. 2-*bis* del D.P.R. n. 380/2001».

Essa, infatti, prevede che, nel caso di «pertinenze della residenza», tali interventi «possono essere realizzati separatamente dall'edificio principale nell'ambito del lotto fondiario» a condizione che siano rispettati i limiti indicati dalla legge e, in particolare, «quanto previsto dall'art. 873 del codice civile, primo capoverso, e quanto stabilito dall'art. 11, commi 1 e 2» della legge della Regione Basilicata 28 dicembre 2007, n. 28 (Disposizioni per la formazione del Bilancio di Previsione Annuale e Pluriennale della Regione Basilicata - Legge Finanziaria 2008), in tema di volumetrie edilizie.

Si deve però notare che questa misura è stata introdotta dalla Regione a seguito della stipulazione del Protocollo di intesa del 14 settembre 2011, con cui essa si è vincolata a definire ogni questione inerente alla «corretta gestione del territorio», secondo la modalità procedurale della collaborazione istituzionale, in vista dell'adozione del piano paesaggistico regionale. Pertanto, la circostanza che la Regione sia intervenuta a dettare una deroga ai limiti per la realizzazione di interventi di ampliamento del patrimonio edilizio esistente, sia pure con riguardo alle pertinenze, in deroga agli strumenti urbanistici, senza seguire l'indicata modalità procedurale collaborativa e senza attendere l'adozione congiunta del piano paesaggistico regionale, delinea una lesione della sfera di competenza statale in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», che si impone al legislatore regionale, sia nelle Regioni a statuto speciale (sentenza n. 189 del 2016) che a quelle a statuto ordinario come limite all'esercizio di competenze primarie e concorrenti.

Il piano paesaggistico regionale, in quanto strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione, consente l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, di tutti gli interventi di trasformazione del territorio, anche di edilizia e urbanistica. È per questo motivo che la legge regionale deve disciplinare le procedure di adeguamento degli altri strumenti di pianificazione e le connesse misure di governo del territorio in linea con le determinazioni del nuovo piano paesaggistico (sentenza n. 64 del 2015) o, nell'attesa dell'adozione, secondo le modalità concertate e preliminari alla sua stessa adozione.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

2.6.- È, inoltre, impugnato l'art. 13 della legge regionale n. 19 del 2017, nella parte in cui introduce la possibilità di mutamento della destinazione d'uso a residenza degli immobili ricompresi all'interno delle zone omogenee "E" di cui al d.m. n. 1444 del 1968 «in tutte le zone in cui il piano dell'autorità di bacino ha declassificato la pericolosità geologica prevista nei piani paesistici».

Il ricorrente sostiene che tale previsione determini una lesione della sfera di competenza legislativa statale in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», in quanto adottata unilateralmente. Sostiene anche che sia irragionevole, e quindi lesiva dell'art. 3 Cost., in quanto basata su una nozione, quella di declassificazione, che sarebbe di significato oscuro.

2.6.1.- Preliminarmente, occorre considerare che, successivamente alla proposizione del ricorso, l'impugnato art. 13 - più precisamente, l'art. 5, comma 1-*quinqüies* della legge regionale n. 25 del 2009 da esso sostituito - è stato oggetto di modifiche da parte dell'art. 49 della legge reg. Basilicata n. 11 del 2018 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2018). Il testo del comma 1-*quinqüies*, novellato dal citato art. 49, riproduce quello della disposizione impugnata con riguardo alla possibilità di mutamento di destinazione d'uso a residenza degli immobili ricompresi all'interno delle zone omogenee "E" di cui al d.m. n. 1444 del 1968 (aree agricole), in relazione alle «zone il cui piano dell'Autorità di bacino ha declassificato la pericolosità geologica prevista nei piani paesistici» (ultimo periodo del novellato comma 1-*quinqüies*).

Pertanto, considerato che le uniche, peraltro marginali, modifiche introdotte riguardano frammenti normativi che non sono stati fatti oggetto di censura da parte del ricorrente, le questioni di legittimità costituzionale devono essere estese anche alla parte della nuova disposizione, riproduttiva di quella impugnata (ultimo periodo del comma 1-*quinqüies* dell'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 25 del 2009, come novellato dall'art. 49 della legge regionale n. 11 del 2018).

2.6.2.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., è fondata, restando assorbita la censura di violazione dell'art. 3 Cost.

La disposizione impugnata, al pari del precedente art. 12 già scrutinato, si inserisce nell'ambito delle previsioni - di cui alla citata legge regionale n. 25 del 2009 - volte a consentire il mutamento di destinazione d'uso a residenza di immobili originariamente non destinati a tale funzione, in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, in vista del riutilizzo del patrimonio edilizio dismesso e delle aree edificabili libere.





Tale disposizione regionale è stata adottata, in particolare, a seguito di quanto espressamente previsto dal legislatore statale in specie con il cosiddetto secondo “Piano casa” disciplinato all’art. 5 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo -Prime disposizioni urgenti per l’economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106. Quest’ultimo, in vista della «razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente», nonché della «riqualificazione di aree urbane degradate», disponeva che le Regioni approvassero apposite leggi «per incentivare tali azioni anche con interventi di demolizione e ricostruzione che prevedano» (comma 9), fra l’altro, «modifiche di destinazione d’uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari» (lettera c del comma 9), e purché non si riferiscano «ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta» (comma 10) e, comunque, fermo restando il rispetto delle «normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell’attività edilizia e in particolare delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all’efficienza energetica, di quelle relative alla tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42» (comma 11).

In questo quadro, la disposizione regionale impugnata, nel consentire la destinazione residenziale di immobili siti in aree ad uso agricolo ai sensi del d.m. n.1444 del 1968, la estende alle «zone il cui piano dell’Autorità di bacino ha declassificato la pericolosità geologica prevista nei piani paesistici».

Ai sensi dell’art. 63 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e successive modifiche (d’ora in avanti anche cod. ambiente), l’Autorità di bacino distrettuale, istituita in ciascun distretto idrografico in cui è ripartito il territorio nazionale (art. 64), esercita le funzioni e i compiti in materia di difesa del suolo e di tutela delle acque e gestione delle risorse idriche. Il principale organo dell’Autorità è la conferenza istituzionale permanente. A essa partecipano i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome il cui territorio è interessato dal distretto idrografico o gli assessori dai medesimi delegati, nonché, necessariamente, il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, o i Sottosegretari di Stato dagli stessi delegati, il Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri, e anche altri Ministri o sottosegretari, allorché sia coinvolto il loro ambito di competenza (comma 5). L’Autorità provvede a elaborare il piano di bacino distrettuale e i relativi stralci e, nell’attività di pianificazione, effettua la classificazione della pericolosità geologica delle aree intesa quale probabilità che un fenomeno potenzialmente distruttivo di determinata intensità si verifichi in un dato periodo di tempo e in una data area.

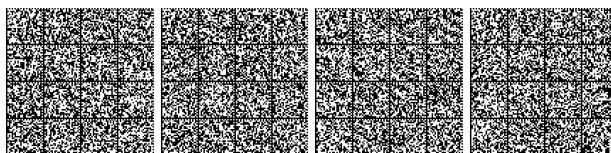
Risulta evidente che tale attività incide, in linea prevalente, sulla tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, di competenza esclusiva del legislatore statale. Pertanto, il legislatore regionale, nel consentire la destinazione residenziale anche di quegli immobili siti in aree agricole, per cui il piano dell’Autorità di bacino abbia declassificato la pericolosità geologica già indicata nei piani paesistici, senza peraltro fornire espressi riferimenti a specifici indici di tale pericolosità, ha introdotto una facoltà che inevitabilmente incide sulla tutela dell’ambiente e dell’ecosistema. Ciò può verificarsi ben oltre le indicazioni del legislatore statale che, come si è già ricordato, imponevano il rispetto delle «normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell’attività edilizia e in particolare delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all’efficienza energetica, di quelle relative alla tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42» (art. 5, comma 11, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito).

Tale facoltà, peraltro, è stata introdotta dal legislatore lucano a seguito del più volte richiamato Protocollo di intesa del 14 settembre 2011, con cui la Regione Basilicata si è vincolata a definire ogni questione inerente alla «corretta gestione del territorio», secondo la modalità procedurale della collaborazione istituzionale, in vista dell’adozione del piano paesaggistico regionale.

Nonostante ciò, la Regione ha esteso la possibilità del mutamento di destinazione d’uso a residenza degli immobili siti nelle zone omogenee “E” (agricole), di là da quanto previsto dal legislatore statale, senza seguire l’indicata modalità procedurale collaborativa e senza attendere l’adozione congiunta del piano paesaggistico regionale, che avrebbe dovuto recepire la declassificazione della pericolosità dell’area effettuata dall’Autorità di bacino.

Ciò determina una lesione della sfera di competenza statale in materia di «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali», che si impone al legislatore regionale che eserciti la propria competenza nella materia “governo del territorio”.

Deve, pertanto, dichiararsi l’illegittimità costituzionale dell’art. 13 della legge regionale n. 19 del 2017, nella parte in cui, sostituendo l’art. 5, comma 1-*quinquies*, della legge regionale n. 25 del 2009, ha consentito il mutamento di destinazione d’uso a residenza per gli immobili ricompresi nelle zone omogenee “E” (agricole), «in tutte le zone il cui piano dell’Autorità di bacino ha declassificato la pericolosità geologica prevista nei piani paesistici» (ultimo periodo del comma 1-*quinquies*).



La declaratoria di illegittimità costituzionale si estende al nuovo testo del medesimo ultimo periodo del comma 1-*quinquies* dell'art. 5 della legge regionale n. 25 del 2009, come successivamente sostituito dall'art. 49 della legge regionale n. 11 del 2018, in considerazione del fatto che non solo non è mutato il contenuto precettivo della norma, ma è anche rimasto inalterato il tenore letterale della stessa.

2.7.- Il ricorrente impugna, inoltre, l'art. 46, comma 1, della legge regionale n. 19 del 2017, che, modificando l'art. 76 della legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 5 (Legge di stabilità regionale 2015), ha previsto la possibilità che siano rilasciate «concessioni demaniali marittime provvisorie e stagionali ai Comuni o alle Associazioni di volontariato che svolgono opere e/o attività in favore di disabili intellettivi e motori e delle loro famiglie al fine di realizzare strutture stagionali attrezzate per l'accoglienza e il godimento del mare». Tale disposizione, non prevedendo espressamente procedure selettive per l'individuazione del soggetto titolare delle concessioni demaniali marittime verosimilmente di carattere turistico-ricreativo, violerebbe la sfera di competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e si porrebbe in contrasto con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, e, quindi, con l'art. 117, primo comma, Cost.

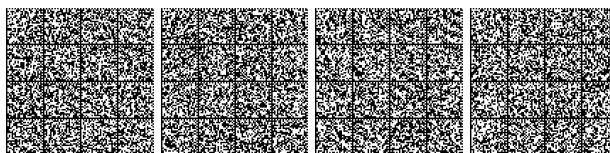
2.7.1.- La questione non è fondata, nei sensi di seguito precisati.

Questa Corte ha già avuto modo di osservare che la disciplina concernente il rilascio delle concessioni su beni demaniali marittimi investe diversi ambiti materiali, attribuiti alla competenza sia statale, sia regionale (sentenze n. 157 e n. 40 del 2017), ma che particolare rilevanza, quanto ai criteri e alle modalità di affidamento delle concessioni, «assumono i principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale» (sentenze n. 213 del 2011 e n. 40 del 2017; nello stesso senso sentenza n. 157 del 2017). A tal proposito, un ruolo centrale è svolto dall'art. 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), che, attuando il contenuto dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, che richiede procedure di selezione improntate ad «imparzialità e [...] trasparenza», impone la «predeterminazione dei criteri e la propalazione degli stessi in epoca antecedente l'affidamento» (sentenza n. 109 del 2018, punto 9.3.1. del Considerato in diritto) e, al comma 2, dispone che nel «[...] fissare le regole della procedura di selezione le autorità competenti possono tenere conto di considerazioni di salute pubblica, di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, della protezione dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario» (sentenza n. 109 del 2018, punto 9.3.1. del Considerato in diritto). Come precisato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, nella sentenza 14 luglio 2016, in cause riunite C-458/14 e C-67/15, *Promoimpresa srl e altri*, l'art. 12, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2006/123/CE, impone che il rilascio di autorizzazioni, qualora il loro numero sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali, sia assoggettato a una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che deve presentare tutte le garanzie di imparzialità e di trasparenza, escludendo la possibilità di proroghe automatiche e consente agli Stati membri di tener conto di considerazioni legate a «motivi imperativi d'interesse generale», anche se solo al momento di stabilire le regole della procedura di selezione dei candidati potenziali.

In questo quadro deve essere collocata la norma regionale impugnata.

Quest'ultima si inserisce nell'art. 76 della legge reg. Basilicata n. 5 del 2015, che, «[i]n attesa del riordino e della revisione definitivi del quadro normativo nazionale in materia di demanio marittimo, secondo i principi comunitari», consente il rilascio di «concessioni demaniali marittime provvisorie e stagionali al fine di consentire l'offerta dei servizi per la balneazione agli ospiti delle strutture», nonché «al fine di favorire le attività turistiche balneari legate alle strutture turistiche ricettive» (comma 1). Tale previsione - cui è stata aggiunta, dall'impugnato art. 46, comma 1, la norma che dispone la possibilità di rilasciare «concessioni demaniali marittime provvisorie e stagionali ai Comuni o alle Associazioni di volontariato che svolgono opere e/o attività in favore di disabili intellettivi e motori e delle loro famiglie al fine di realizzare strutture stagionali attrezzate per l'accoglienza e il godimento del mare» - è stata adottata dal legislatore regionale nel 2015, in deroga al meccanismo prescritto dall'art. 34 della legge della Regione Basilicata 2 febbraio 2006, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata - Legge finanziaria 2006). Quest'ultimo, «[n]elle more dell'approvazione ed attuazione della variante al Piano regionale di utilizzazione delle aree demaniali marittime», aveva consentito la riconferma delle «concessioni demaniali per finalità turistico ricreative ai già concessionari a tutto il 2005, sia in forma stagionale che pluriennale», prorogandole.

In particolare, l'impugnato art. 46, comma 1, aggiungendo il comma 1-*bis* al citato art. 76, non fa altro che prevedere che il rilascio delle concessioni marittime provvisorie e stagionali - che deve comunque avvenire sulla base di procedure di selezione contraddistinte da criteri imparziali e trasparenti, resi preventivamente noti mediante un'adeguata pubblicità - possa avere luogo anche in favore di Comuni o associazioni di volontariato, che operino per i disabili motori e/o intellettivi, in vista dell'esigenza di consentire ai disabili e alle loro famiglie il godimento del mare, esigenza che integra uno dei «motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario», di cui all'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 59 del 2010, e al paragrafo 3 dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE.



Si noti che «la definizione dei criteri dettagliati chiamati a guidare la selezione dei concorrenti all'affidamento rientra tra le competenze legislative demandate alle Regioni in esito al trasferimento delle funzioni amministrative legate al demanio marittimo e idrico nel rispetto dei principi di concorrenza» (sentenza n. 109 del 2018). Devono dunque ritenersi legittime «le conseguenti, diverse, discipline territoriali [...] motivate dalle peculiarità di riferimento e dagli obiettivi di matrice collettiva che ciascuna realtà regionale, sulla base delle indicazioni di principio contenute nella legislazione statale di riferimento, può ritenere preminenti nel procedere alla scelta dei possibili utilizzatori» (sentenza n. 109 del 2018).

2.8.- È, infine, impugnato l'art. 20 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, nella parte in cui introduce il comma 3 dell'art. 2 della legge reg. Basilicata n. 54 del 2015. Tale disposizione è censurata in quanto, dettando disposizioni in tema di corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del decreto ministeriale 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), si porrebbe in contrasto con gli impegni assunti in tema di elaborazione del piano paesaggistico regionale, in seguito alla sottoscrizione del Protocollo di intesa, e quindi in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali». Essa si porrebbe, altresì, in contrasto con i principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

2.8.1.- Preliminarmente occorre rilevare che l'impugnato art. 20 della legge regionale n. 19 del 2017 ha sostituito l'art. 2 della legge reg. Basilicata n. 54 del 2015. Quest'ultimo, successivamente alla proposizione del ricorso, è stato nuovamente modificato dall'art. 2 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017. Il novellato comma 1 di quest'articolo è stato oggetto di autonoma impugnativa con il ricorso, iscritto al n. 87 del reg. ric. del 2017, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, e sarà oggetto di scrutinio nei successivi punti 3.1.1. e 3.1.2.

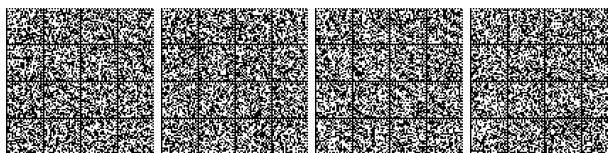
Nel suo testo originario, l'art. 20 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017 è stato in vigore per quasi un anno, periodo durante il quale deve ritenersi sia stato applicato. Il che è sufficiente a escludere la possibilità di una pronuncia di cessazione della materia del contendere.

2.8.2.- Nel merito il ricorso è fondato.

L'art. 20 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, nel sostituire l'art. 2 della legge regionale n. 54 del 2015, riproduce letteralmente i primi due commi del testo originario di esso, ma aggiunge il comma 3, che dispone: «Nei buffer [aree di rispetto] relativi alle aree e siti non idonei è possibile autorizzare l'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili nel rispetto delle modalità e prescrizioni indicate nel comma 1 del presente articolo». È a tale comma che sono indirizzate le richiamate censure.

Tale norma va a incidere sulla disciplina delle cosiddette aree non idonee all'installazione di impianti di energia alimentati da fonti rinnovabili, che si pone al crocevia fra la materia della «tutela dell'ambiente» e quella della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma, Cost.), nel cui ambito questa Corte ha più volte riconosciuto che «i principi fondamentali sono dettati anche dal d.lgs. n. 387 del 2003 e, in specie, dall'art. 12 (*ex multis*, sentenza n. 14 del 2018)» (sentenza n. 177 del 2018) e dalle «Linee guida» adottate, con il d.m. 10 settembre 2010, di concerto tra il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministero per i beni e le attività culturali, proprio in attuazione di quanto previsto dal citato art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, recante «Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità». Le linee guida - vincolanti in quanto adottate in sede di Conferenza unificata e quindi espressione della leale collaborazione fra Stato e Regione - costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria, e indicano le specifiche tecniche che necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale (fra le altre, sentenza n. 69 del 2018). Dalle stesse si ricava la «ponderazione concertata» (sentenza n. 307 del 2013) imposta dal comma 10 dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 ai fini del bilanciamento fra esigenze connesse alla produzione di energia e interessi ambientali, cui necessariamente le Regioni devono attenersi per identificare le «aree non idonee» alla localizzazione degli impianti.

In particolare, il paragrafo 17 delle citate linee guida allegate al d.m. 10 settembre 2010 demanda l'individuazione di tali aree non idonee a Regioni e Province autonome, ma nel rispetto di specifici principi e criteri guida relativi alla localizzazione degli impianti. La dichiarazione di inidoneità deve, infatti, risultare quale provvedimento finale di un'istruttoria adeguata volta a prendere in considerazione tutta una serie di interessi coinvolti e cioè la tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale. Inoltre, gli esiti dell'istruttoria devono contenere, in riferimento a ciascuna area individuata come non idonea in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione ambientale. In ogni caso l'individuazione delle aree non idonee deve avvenire a opera delle Regioni attraverso atti di programmazione.





Il 14 settembre 2011 la Regione Basilicata, come già ricordato, ha siglato un Protocollo di intesa con il MIBAC e con il MATTM, in vista della elaborazione congiunta del piano paesaggistico regionale. In particolare, le parti hanno stabilito «di individuare prioritariamente e congiuntamente la metodologia per il riconoscimento delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti da fonti rinnovabili», ai sensi del d.m. 10 settembre 2010 e «sulla base dei criteri di cui all'Allegato 3 paragrafo 17 Criteri per l'individuazione di aree non idonee del citato DM» (art. 4 del Protocollo).

In attuazione di tale impegno, la Regione Basilicata ha avviato l'istruttoria per l'individuazione delle aree e dei siti non idonei a cura di un apposito gruppo di lavoro interistituzionale e interdipartimentale, i cui esiti sono stati recepiti (mediante appositi allegati) nella legge regionale n. 54 del 2015.

La medesima legge regionale n. 54 del 2015, all'art. 3, comma 3, (poi abrogato dall'art. 1, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017) ha anche vincolato la Giunta regionale, nelle more dell'adozione del piano paesaggistico regionale, a adottare «specifiche linee guida per il corretto inserimento degli impianti, alimentati da fonti rinnovabili con potenza superiore ai limiti stabiliti nella tabella A) del d.lgs. n. 387 del 2003 e non superiori a 1 MW», sempre «nel rispetto dell'Intesa stipulata».

In questo quadro risulta evidente l'illegittimità costituzionale della norma regionale impugnata, nella parte in cui ha stabilito, in via generale e unilaterale, senza istruttoria e senza un'adeguata valutazione in concreto dei luoghi in sede procedimentale, che «Nei buffer relativi alle aree e siti non idonei è possibile autorizzare l'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili» (art. 2, comma 3, della legge reg. Basilicata n. 54 del 2015), in contrasto con i criteri formati nel rispetto dell'Intesa siglata il 14 settembre 2011, oltre che con i principi fondamentali fissati nelle richiamate linee guida a tutela dei molteplici e rilevanti interessi coinvolti (sentenza n. 69 del 2018).

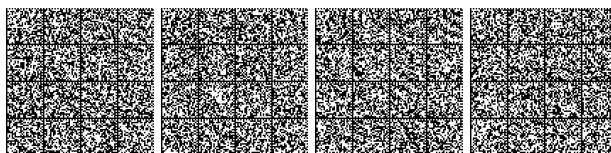
Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 20 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, nella parte in cui, introducendo l'art. 2, comma 3, della legge reg. Basilicata n. 54 del 2015, dispone che «Nei buffer relativi alle aree e siti non idonei è possibile autorizzare l'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili».

3.- Con il secondo ricorso (reg. ric. n. 87 del 2017), il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, nonché «dell'Allegato della medesima che inserisce un allegato D) alla legge regionale n. 54 del 2015», tutte norme inerenti alla realizzazione e all'esercizio di impianti di energia da fonti rinnovabili.

3.1.- In primo luogo, il ricorrente ha impugnato gli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della citata legge regionale n. 21 del 2017, nonché l'Allegato alla medesima, in quanto procederebbero, in maniera unilaterale - quindi senza alcun coinvolgimento dell'amministrazione statale preposta - alla modifica e integrazione di disposizioni legislative regionali già condivise con lo Stato, in specie disponendo l'abrogazione dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Basilicata n. 54 del 2015, e introducendo un nuovo Allegato D) a tale legge regionale per il «“Recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del D.M. 10 settembre 2010”. Aree idonee e non idonee», in violazione degli impegni assunti con la sottoscrizione del Protocollo di intesa per l'elaborazione del piano paesaggistico regionale, e in contrasto con l'art. 143, comma 2, del cod. beni culturali, con l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e con il d.m. 10 settembre 2010, con conseguente lesione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).

3.1.1.- Occorre, preliminarmente, precisare che l'impugnato art. 2, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, è intervenuto a modificare il testo dell'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 54 del 2015, già in precedenza modificato dall'art. 20 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, nel senso che ha introdotto un nuovo Allegato D), che ridefinisce i criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del d.m. 10 settembre 2010, con particolare riferimento all'individuazione delle «Aree idonee e non idonee», in specie «[p]er il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da [fonti di energia rinnovabile] da 0 a 1 MW».

Successivamente alla proposizione del ricorso, l'art. 2 della legge regionale n. 54 del 2015, come modificato dall'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 21 del 2017 (norma impugnata), è stato ulteriormente modificato dall'art. 29 della legge della Regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38 (Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata). Tale norma sopravvenuta ha disposto, al comma 3, l'abrogazione dell'Allegato D), come introdotto dall'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 21 del 2017, e precisato che i «criteri e le modalità per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio delle tipologie di impianti da fonti di energia rinnovabili» sono individuati in appositi allegati «formati nel rispetto dell'Intesa stipulata, ai sensi dell'art. 145, comma 2, del D. Lgs. 22/11/2004, n. 42, tra Regione, Ministero dei Beni e le Attività Culturali e del Turismo e il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, sulla scorta delle indicazioni fornite dal D.M. 10/09/2010 per la individuazione delle aree e dei siti non idonei».





Nonostante la sopravvenienza normativa, la norma impugnata, nel testo vigente al momento della proposizione del ricorso, è rimasta in vigore per un lasso di tempo non breve (dal 12 settembre 2017 al 22 novembre 2018), in cui deve ritenersi che abbia avuto applicazione. Pertanto, sebbene il nuovo testo normativo sia soddisfacente delle doglianze del ricorrente, non si delineano le condizioni per una pronuncia di cessazione della materia del contendere.

3.1.2.- Nel merito, la questione è fondata.

Con la prima delle due norme impuginate, l'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 21 del 2017, il legislatore lucano ha, anzitutto, abrogato la previsione, contenuta nell'art. 3, comma 3, della legge regionale n. 54 del 2015, che imponeva alla Giunta regionale di provvedere, nelle more dell'adozione congiunta del piano paesaggistico regionale, in collaborazione con gli organi statali competenti, a introdurre «specifiche linee guida per il corretto inserimento degli impianti, alimentati da fonti rinnovabili con potenza superiore ai limiti stabiliti nella tabella A) del d.lgs. n. 387/2003 e non superiori a 1 MW», attuative di quelle di cui al d.m. 10 settembre 2010 e dei criteri individuati congiuntamente con organi statali e «recepiti» dalla legge regionale n. 54 del 2015. E ciò peraltro nel rispetto dell'intesa stipulata, ai sensi dell'art. 145, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004 tra Regione Basilicata, MIBAC e MATTM, intesa che, come si è già ricordato, all'art. 2, comma 4, segnalava fra le proprie principali finalità quella di «individuare prioritariamente e congiuntamente la metodologia per il riconoscimento delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti da fonti rinnovabili ai sensi del DM Sviluppo economico 10 settembre 2010 “Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili” sulla base dei criteri di cui all'Allegato 3, paragrafo 17, Criteri per l'individuazione di aree non idonee, del citato DM».

Con l'art. 2, comma 1, della medesima legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, il legislatore regionale ha, di conseguenza, con un nuovo allegato, l'Allegato D), provveduto a individuare le «Aree idonee e non idonee», per «il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da [fonti di energia rinnovabile] da 0 a 1 MW», in via unilaterale e generale, e comunque in maniera difforme rispetto a quanto era stato stabilito all'esito dell'istruttoria “congiunta” fra Stato e Regione, poi “recepita” dalla medesima legge regionale n. 54 del 2015, nel rispetto dell'intesa stipulata il 14 settembre 2011 (art. 4 del Protocollo), ai sensi dell'art. 145, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004 e in attuazione delle linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010.

Risulta, pertanto, evidente che il legislatore lucano, stabilendo in via generale e unilaterale, senza istruttoria e valutazione in concreto dei luoghi in sede procedimentale, l'individuazione delle aree non idonee all'installazione degli impianti di energia da fonti rinnovabili e anche quella delle aree idonee, previa abrogazione dei criteri individuati congiuntamente con gli organi statali, ha violato non solo l'impegno assunto con il Protocollo di intesa, siglato il 14 settembre 2011 in attuazione dell'art. 145, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004, ma anche i criteri fissati dal paragrafo 17 delle linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, che impongono, fra l'altro, un'istruttoria adeguata, volta a prendere in considerazione tutti gli interessi coinvolti, nonché la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione ambientale e puntuali atti di programmazione. Questi criteri - come si è già ricordato - «costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria» (sentenza n. 69 del 2018), che definisce, in specie all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, ad un tempo, standard omogenei di «tutela dell'ambiente» e principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», vincolanti per le Regioni.

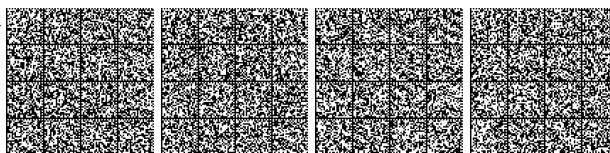
Va, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, e dell'art. 2, comma 1, nonché dell'Allegato alla medesima legge regionale n. 21 del 2017, che inserisce un allegato D) alla legge regionale n. 54 del 2015.

3.2.- Viene, altresì, impugnato l'art. 5, commi 1 e 2 (*recte*: art. 5), della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, nella parte in cui, sostituendo i commi 1 e 2 dell'art. 5 della legge della Regione Basilicata 26 aprile 2012, n. 8 (Disposizioni in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili), avrebbe introdotto ingiustificati aggravii alla realizzazione e all'esercizio degli impianti solari fotovoltaici di potenza fino a 200 kW, da collocare a terra, in contrasto con l'art. 117, terzo comma Cost., in relazione ai principi fondamentali previsti dalla legislazione nazionale, di cui al d.lgs. n. 387 del 2003 e, in particolare, al decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), di attuazione della direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

3.2.1.- In linea preliminare, va rilevato che, successivamente alla proposizione del ricorso, l'art. 5, commi 1 e 2, della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, come sostituito dall'impugnato art. 5, della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, è stato abrogato dall'art. 31 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018.

Nonostante ciò, nel lasso di tempo intercorso tra l'entrata in vigore della legge regionale n. 21 del 2017, e l'entrata in vigore della legge regionale n. 38 del 2018, la disposizione impugnata è stata applicata. Pertanto, non si profilano le condizioni per una pronuncia di cessazione della materia del contendere.

3.2.2.- Nel merito, la questione è fondata.



Questa Corte ha più volte, anche recentemente, affermato che «la disciplina del regime abilitativo degli impianti di energia da fonti rinnovabili rientra, oltre che nella materia «tutela dell'ambiente», anche nella competenza legislativa concorrente, in quanto riconducibile a «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma, Cost.), nel cui ambito i principi fondamentali sono dettati anche dal d.lgs. n. 387 del 2003 e, in specie, dall'art. 12 (*ex multis*, sentenza n. 14 del 2018)» (sentenza n. 177 del 2018). Pertanto, il legislatore statale «attraverso la disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto principi che, per costante giurisprudenza di questa Corte, non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale» (sentenze n. 69 del 2018 e n. 99 del 2012). Principi che si desumono dalle «Linee guida» di cui al d.m. 10 settembre 2010, adottate in attuazione dell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, da quest'ultimo decreto e dal d.lgs. n. 28 del 2011, e il cui rispetto si impone al legislatore regionale.

In particolare, il d.lgs. n. 28 del 2011 ha provveduto a recepire la Direttiva 2009/28/CE, dettando misure concrete per il conseguimento, entro il 2020, della quota del 17 per cento di energia da fonti rinnovabili sui consumi energetici nazionali. A tale scopo ha provveduto alla semplificazione delle procedure autorizzative. L'art. 6 del citato d.lgs. n. 28 del 2011, in specie, ha stabilito, al comma 1, che per gli impianti alimentati da fonti rinnovabili di cui ai paragrafi 11 e 12 delle linee guida, si applica la procedura abilitativa semplificata (PAS). Fra tali impianti ci sono quelli solari fotovoltaici, che soddisfino determinati requisiti, come, per esempio, una potenza inferiore alle soglie indicate dalla Tabella A allegata al d.lgs. n. 387 del 2003, o anche la collocazione su edifici, in cui la superficie complessiva dei moduli fotovoltaici dell'impianto non sia superiore a quella del tetto dell'edificio sul quale i moduli sono collocati, ex art. 21 del d.m. 6 agosto 2010 (Incentivazione della produzione di energia elettrica mediante conversione fotovoltaica della fonte solare). Il medesimo art. 6 del citato d.lgs. n. 28 del 2011 ha anche espressamente riconosciuto, al comma 9, alle Regioni la facoltà di estendere la soglia di applicazione della procedura semplificata agli impianti di potenza nominale fino ad 1 MW elettrico.

La disposizione regionale impugnata si muove secondo quanto previsto dal comma 9 dell'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, avendo esteso l'applicazione della PAS agli impianti di potenza fino a 200kW. Essa, tuttavia, detta una serie di condizioni, per il riconoscimento della PAS, ulteriori rispetto a quelle indicate dalla normativa statale, fra cui, a esempio, l'osservanza delle specifiche tecniche contenute nell'Allegato 2 del d. lgs. n. 28 del 2011, imposte dal legislatore statale al diverso fine di accedere agli incentivi nazionali, o anche specifici vincoli di distanze minime (indicati alle lettere da a ad h dell'art. 5, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, come sostituito dall'art. 5, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017). Dal mancato rispetto di tali condizioni, il legislatore regionale fa scaturire l'obbligo dell'applicazione dell'autorizzazione unica.

Questa Corte ha più volte chiarito che, in tema di realizzazione degli impianti di energia da fonti rinnovabili, l'influsso determinante è stato dato dalla normativa europea che, lungo un percorso inaugurato dalla direttiva 2001/77/CE, in vista dell'obiettivo di promuovere il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili, espressamente collegandolo alla necessità di ridurre le emissioni di gas a effetto serra, ha richiesto agli Stati membri di dettare regole certe, trasparenti e non discriminatorie, in grado di orientare le scelte degli operatori economici, favorendo gli investimenti nel settore, nonché di semplificare i procedimenti autorizzatori (di recente, sentenza n. 177 del 2018). In attuazione di tali indicazioni europee il legislatore statale ha, in specie con il d.lgs. n. 28 del 2011, puntualmente disciplinato le varie ipotesi in cui l'installazione di impianti di energia da fonti rinnovabili è possibile all'esito di una procedura semplificata (la PAS).

In questo quadro risulta evidente che la norma regionale impugnata, nella parte in cui stabilisce condizioni diverse e aggiuntive rispetto a quelle prescritte dal legislatore statale per il rilascio della PAS, introduce previsioni che si traducono in ingiustificati aggravii per la realizzazione e l'esercizio degli impianti in questione, in contrasto «con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea» (sentenze n. 177 del 2018 e n. 13 del 2014; nello stesso senso, sentenza n. 44 del 2011).

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, nella parte in cui ha sostituito i commi 1 e 2 dell'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012.

3.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri promuove, inoltre, questioni di legittimità costituzionale nei confronti dell'art. 5, comma 3, (*recte*: art. 5), della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, là dove ha sostituito il comma 3 dell'art. 5 della legge regionale n. 8 del 2012, nonché nei confronti dell'art. 6, comma 3, (*recte*: art. 6) della stessa legge regionale n. 21 del 2017, nella parte in cui ha sostituito il comma 3 dell'art. 6 della legge regionale n. 8 del 2012, in quanto stabiliscono che sono assoggettati al rilascio dell'autorizzazione unica e non alla PAS la costruzione e l'esercizio, rispettivamente, di nuovi impianti fotovoltaici a terra (art. 5) e eolici (art. 6), anche ubicati nello stesso territorio comunale, proposti da un soggetto già titolare di altre autorizzazioni ottenute tramite PAS o che siano riconducibili allo stesso centro decisionale (ex art. 2359 del codice civile) o per qualsiasi altra relazione, anche di fatto, sulla base di uni-



voci elementi, la cui potenza nominale, sommata tra loro e con quella dell'impianto già autorizzato, superi la soglia di potenza di 200 kW. Così disponendo, tali norme si porrebbero in contrasto con l'art. 117, terzo comma, in relazione ai principi fondamentali fissati dal legislatore statale in materia di energia e con la finalità della semplificazione, in quanto escluderebbero l'applicazione della PAS sulla base di un criterio solo soggettivo (peraltro assai generico e quindi di difficile riscontro), senza individuare alcun limite spaziale di collocazione degli impianti, che, quindi, potrebbero trovarsi anche a chilometri di distanza.

3.3.1.- In linea preliminare, occorre ricordare che, successivamente alla proposizione del ricorso, l'art. 5, comma 3, della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, come sostituito dall'impugnato art. 5 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, è stato abrogato dall'art. 31 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018.

Nonostante ciò, non ci sono ragioni per escludere che la disposizione impugnata sia stata applicata nel tempo intercorso tra l'entrata in vigore della legge regionale n. 21 del 2017, e l'entrata in vigore della legge regionale n. 38 del 2018. Pertanto, non si profilano le condizioni per una pronuncia di cessazione della materia del contendere. Anche l'art. 6, comma 3, della legge regionale n. 8 del 2012, come sostituito dall'art. 6 della legge regionale n. 21 del 2017 è stato, a sua volta, sostituito dall'art. 32 della legge regionale n. 38 del 2018, che ha dettato una nuova disciplina, oggetto di autonoma impugnazione con il ricorso iscritto al n. 19 del reg. ricorsi del 2019. In considerazione della circostanza che, nel periodo in cui è stata in vigore, la norma impugnata ha avuto presumibilmente applicazione, non sussistono i presupposti per la dichiarazione di cessazione della materia del contendere.

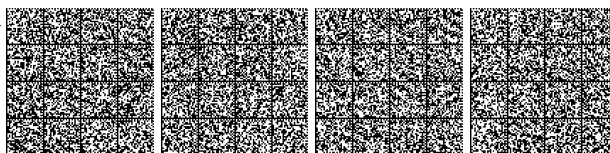
3.3.2.- Nel merito le questioni non sono fondate.

Il d.m. 10 settembre 2010, recante le cd «Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili», con riguardo agli interventi soggetti a procedura di autorizzazione semplificata (PAS), dispone, al paragrafo 11.6, che «I limiti di capacità di generazione e di potenza indicati al successivo paragrafo 12 sono da intendere come riferiti alla somma delle potenze nominali, per ciascuna fonte, dei singoli impianti di produzione appartenenti allo stesso soggetto o su cui lo stesso soggetto ha la posizione decisionale dominante, facenti capo al medesimo punto di connessione alla rete elettrica».

Si tratta chiaramente di una norma antielusiva, volta a impedire surrettizi «frazionamenti» degli impianti, finalizzati a rendere possibile l'autorizzazione semplificata (basata sul silenzio-assenso) in luogo dell'autorizzazione unica, con conseguente esclusione della valutazione di compatibilità ambientale. Tale norma, unitamente all'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011, che impone alle Regioni di individuare «i casi in cui la presentazione di più progetti per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili e localizzati nella medesima area o in aree contigue sono da valutare in termini cumulativi nell'ambito della valutazione di impatto ambientale», muove dal presupposto, sottolineato dalla giurisprudenza amministrativa, che, per quanto sia rilevante l'obiettivo di incentivare la produzione di energia da fonti rinnovabili, appare altrettanto meritevole di tutela l'interesse a una corretta valutazione dell'impatto ambientale degli impianti di cui si discute, al fine di non sacrificare oltre ogni ragionevole limite il bene ambientale nel suo complesso.

A questo scopo, il legislatore statale ha stabilito che, in presenza di più istanze dirette alla installazione di impianti di energia da fonti rinnovabili (e quindi anche fotovoltaici a terra e eolici), l'amministrazione competente può legittimamente trarre la conclusione di trovarsi al cospetto di un unico progetto, con la conseguenza di assoggettare il medesimo a verifica di compatibilità ambientale in caso di superamento delle soglie di potenza previste dalla normativa di settore, allorché il collegamento funzionale tra le istanze si desuma da alcuni elementi indiziari o sintomatici dell'unicità dell'operazione imprenditoriale, quali la unicità dell'interlocutore che ha curato i rapporti con l'Amministrazione, l'identità della società cui vanno imputati gli effetti giuridici della domanda di autorizzazione e la unicità del punto di connessione. Pertanto, anche quest'ultimo elemento - che tecnicamente indica la circostanza che gli impianti abbiano lo stesso nodo di raccolta dell'energia prodotta per il passaggio dalla media all'alta tensione - è meramente indiziaro o sintomatico dell'unicità dell'operazione imprenditoriale, al pari degli altri elementi.

In questo contesto, appare evidente che le norme regionali impuginate mirano al medesimo scopo, individuato dal legislatore statale, di evitare comportamenti surrettizi dei privati che, mediante una artificiosa parcellizzazione degli interventi di propria iniziativa, risultino in concreto preordinati a eludere l'applicazione di una normativa che potrebbe rivelarsi più gravosa rispetto a un'altra. A tal fine, esse individuano alcuni indici sintomatici dell'unicità dell'operazione imprenditoriale, suggeriti dal legislatore statale, indici che ravvisano nella circostanza che le istanze di costruzione ed esercizio di nuovi impianti, «anche ubicati nello stesso territorio comunale» (corrispondente al criterio della contiguità delle localizzazioni prescelte), siano proposte da «un soggetto già titolare di altre autorizzazioni ottenute tramite PAS o [...] siano riconducibili allo stesso centro decisionale (ex art. 2359 del codice civile) o per qualsiasi altra relazione, anche di fatto, sulla base di univoci elementi» (criterio dell'unicità dell'interlocutore che ha curato i rapporti con l'Amministrazione e dell'identità della società alla quale vanno imputati gli effetti giuridici della domanda di autorizzazione).





Si tratta, in altri termini, di previsioni che, lungi dal porsi in contrasto con i principi fondamentali fissati dal legislatore statale in materia di energia, in specie contenuti nelle linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, ne costituiscono specifica attuazione e comunque implicano il rispetto di tutti i requisiti spaziali stabiliti a tal proposito dalla normativa statale.

3.4.- Sono, inoltre, impugnati l'art. 5, comma 4, (*recte*: l'art. 5), della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, là dove ha sostituito il comma 4 dell'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, e l'art. 6, comma 4, (*recte*: l'art. 6) della legge regionale n. 21 del 2017, nella parte in cui ha sostituito il comma 4 dell'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, in quanto stabiliscono, rispettivamente, che più impianti fotovoltaici a terra (art. 5) e eolici (art. 6), autorizzati con la PAS, non possono essere ceduti a terzi costituenti un unico centro decisionale, qualora la somma delle potenze degli impianti superi la soglia di 200 kW. Così prevedendo, le richiamate disposizioni si porrebbero in contrasto, oltre che con i principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma, Cost.), con l'art. 42 Cost. e con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al principio di libera circolazione delle merci di cui all'art. 63 TFUE, in quanto impedirebbero la cessione di impianti (o progetti di impianti) già autorizzati e potenzialmente localizzati a chilometri di distanza, ponendo un limite ingiustificato all'esercizio del diritto di proprietà.

3.4.1.- Come si è già ricordato, l'intero art. 5 della legge regionale n. 8 del 2012, come sostituito dall'art. 5 della legge regionale n. 21 del 2017, e quindi anche l'impugnato comma 4 del primo, è stato abrogato. Tuttavia, non sussistono elementi atti a escludere che, nel tempo intercorso tra l'entrata in vigore della legge regionale n. 21 del 2017, e l'entrata in vigore della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, la disposizione impugnata sia stata applicata. Pertanto, non si profilano le condizioni per una pronuncia di cessazione della materia del contendere.

Anche l'art. 6, comma 3, della legge regionale n. 8 del 2012, come sostituito dall'impugnato art. 6 della legge regionale n. 21 del 2017 è stato, a sua volta, sostituito dall'art. 32 della legge regionale n. 38 del 2018, che ha dettato una nuova disciplina, oggetto di autonoma impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al n. 19 del reg. ric. 2019.

Considerato che, nel lasso di tempo in cui è stata in vigore, la norma impugnata ha avuto presumibilmente applicazione, non sussistono i presupposti per la dichiarazione di cessazione della materia del contendere.

3.4.2.- Nel merito le questioni sono fondate in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Le norme impugnate, come si è già ricordato, stabiliscono il divieto di cessione a terzi, costituenti un unico centro decisionale, di più impianti fotovoltaici a terra (art. 5, comma 4, della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012) e eolici (art. 6, comma 4, della medesima legge regionale), autorizzati con la PAS, qualora la somma delle potenze di tali impianti superi la soglia di 200 kW.

Poiché un simile divieto non è contemplato dalla normativa statale che fissa i principi fondamentali della materia, è palese il contrasto delle norme regionali denunciate con tali principi.

Si tratta di un divieto che non può legittimamente fondarsi sul silenzio del legislatore statale, in quanto si risolve in una limitazione di un diritto - quello di cedere gli impianti - che costituisce espressione della libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost. (pur non evocato dal ricorrente), strumentalmente connessa al diritto di proprietà (degli impianti), tutelato dall'art. 42 Cost., per cui la Costituzione stabilisce una riserva di legge.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, là dove ha sostituito l'art. 5, comma 4, della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, e dell'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, nella parte in cui ha sostituito l'art. 6, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2012.

3.4.3.- Restano assorbite le questioni di legittimità costituzionale prospettate in riferimento agli artt. 42 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 63 TFUE.

3.5.- Analoghe censure sono rivolte dal Presidente del Consiglio dei ministri all'art. 7, comma 2 (*recte*: all'art. 7), della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, là dove ha introdotto l'art. 6-*bis*, comma 2, nella legge regionale n. 8 del 2012. Tale comma è infatti impugnato nella parte in cui stabilisce che più impianti fotovoltaici e eolici, autorizzati con la PAS, non possono essere ceduti a terzi costituenti un unico centro decisionale, qualora la somma delle potenze degli impianti superi la soglia di 200 kW, in quanto sarebbe in contrasto, oltre che con i principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», con l'art. 42 Cost. e con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al principio di libera circolazione delle merci di cui all'art. 63 TFUE.

3.5.1.- In linea preliminare, occorre rilevare che, sebbene la norma impugnata sia stata abrogata dall'art. 33 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, non sussistono le condizioni per dichiarare la cessazione della materia del contendere, poiché non vi sono ragioni per escludere che abbia avuto applicazione nel periodo di vigenza della stessa.

3.5.2.- Nel merito, la questione è fondata in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 42 Cost.

Si è già detto, con riferimento agli artt. 5 e 6 della medesima legge regionale n. 21 del 2017 (punto 3.4.2.), che un simile divieto di cessione a terzi di impianti non è contemplato dalla normativa statale di principio.





Pertanto, la norma regionale impugnata, che interviene a porre un limite a un diritto che costituisce espressione della libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost. (pur non evocato dal ricorrente), strumentalmente connessa al diritto di proprietà (degli impianti), entrambi garantiti da una riserva di legge, si pone in evidente contrasto con quei principi fondamentali e deve, di conseguenza, essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

Va, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, nella parte in cui ha introdotto l'art. 6-bis, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 8 del 2018.

3.5.3.- Resta assorbita la questione di legittimità costituzionale prospettata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 63 TFUE.

3.6.- È, inoltre, impugnato l'art. 7 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, là dove, inserendo l'art. 6-bis, comma 1, nella legge regionale n. 8 del 2012, stabilisce ulteriori condizioni per l'applicazione della PAS agli impianti eolici e fotovoltaici con potenza nominale inferiore alla tabella A) dell'art. 12, comma 5, del d.lgs. n. 387 del 2003, in mancanza delle quali tali impianti non possono essere abilitati nemmeno con l'autorizzazione unica. Ciò sarebbe in contrasto con il regime di abilitazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili delineato dagli artt. 4 e 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 e dalle linee guida (paragrafi 11 e 12), di cui al d.m. 10 settembre 2010, e quindi in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. Viene dedotta anche la violazione del principio di favore per le fonti rinnovabili, di cui al Protocollo di Kyoto, all'Accordo di Parigi e alle direttive 2001/77/CE e 2009/28/CE, e quindi il contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost.

3.6.1.- Preliminarmente si deve rilevare che, sebbene l'art. 6-bis, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, come introdotto dall'art. 7 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, sia stato abrogato dall'art. 33 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, non ricorrono i presupposti per una declaratoria di cessazione della materia del contendere. Non ci sono, infatti, elementi che inducano a escludere che la norma impugnata sia stata applicata nel periodo di sua vigenza.

3.6.2.- La questione proposta in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., è fondata.

Come si è già ricordato, il legislatore statale, «attraverso la disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto principi che, per costante giurisprudenza di questa Corte, non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale» (sentenza n. 69 del 2018). Principi che si desumono dalle linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, previste dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, da quest'ultimo e dal d.lgs. n. 28 del 2011 e che sono stati introdotti dal legislatore statale in attuazione della normativa dell'Unione europea, in vista dell'obiettivo di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile.

Occorre anzitutto individuare tali principi nel caso oggetto della norma regionale impugnata, per verificare poi la compatibilità di quest'ultima con i primi.

Con riguardo agli impianti eolici e fotovoltaici con potenza nominale inferiore alla Tabella A) allegata all'art. 12, comma 5, del d.lgs. n. 387 del 2003, e cioè in relazione, rispettivamente, agli impianti eolici di potenza compresa fra 0-60 Kw (par. 12.6), e agli impianti fotovoltaici a terra con potenza compresa fra 0-20 kW (par. 12.2.), le linee guida, di cui al d.m. 10 settembre 2010, si limitano a prescrivere la PAS, senza richiedere nessun altro requisito.

La norma regionale impugnata, invece, prescrive, per il rilascio dell'autorizzazione con procedura semplificata, con riferimento agli impianti fotovoltaici a terra con potenza compresa fra 0-20 kW, ulteriori condizioni tecniche inerenti al rapporto superficie radiante dei pannelli/superficie disponibile, alle dimensioni degli impianti, nonché alle caratteristiche delle schermature e recinzioni, a distanze minime (art. 6-bis, comma 1, numero 1, lettere da a a g); con riguardo agli impianti eolici di potenza fra 0-60 Kw, ulteriori condizioni tecniche inerenti alle dimensioni degli impianti, alla localizzazione, alle distanze minime (art. 6-bis, comma 1, numero 2, lettere da a a f).

Risulta evidente che tali condizioni sono diverse e aggiuntive rispetto a quelle prescritte dal legislatore statale per il rilascio della PAS. Esse, pertanto, si traducono in ingiustificati aggravii per la realizzazione e l'esercizio degli impianti in questione, che possono essere addirittura preclusivi degli stessi, ove si consideri che non è neanche prevista l'applicabilità del regime dell'autorizzazione unica nel caso di mancato rispetto delle condizioni prescritte. Ciò è in contrasto «con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea» (sentenze n. 177 del 2018 e n. 13 del 2014; nello stesso senso, sentenza n. 44 del 2011).



Va, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, là dove ha inserito l'art. 6-*bis*, comma 1, nella legge reg. Basilicata n. 8 del 2012.

3.6.3.- Resta assorbita la questione di legittimità costituzionale prospettata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al Protocollo di Kyoto, all'Accordo di Parigi e alle direttive 2001/77/CE e 2009/28/CE.

3.7.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, inoltre, l'art. 7, comma 3 (*recte*: l'art. 7), della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, là dove, inserendo l'art. 6-*bis*, comma 3, nella legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, stabilisce che «[q]ualora più impianti di cui al comma 1 sono riconducibili ad un unico centro decisionale, devono essere considerati un unico impianto per cui devono rispettare le condizioni contenute negli artt. 5 e 6». Così disponendo, sarebbero violati i principi fondamentali stabiliti dal legislatore in materia di energia e, quindi, l'art. 117, terzo comma, Cost.

3.7.1.- Anche in tal caso, occorre ribadire, in linea preliminare, che, sebbene l'art. 6-*bis*, comma 3, della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, come introdotto dall'art. 7 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, sia stato abrogato dall'art. 33 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, non ricorrono i presupposti per una declaratoria di cessazione della materia del contendere. Non ci sono, infatti, elementi che inducano a escludere che la norma impugnata sia stata applicata nel periodo di sua vigenza.

3.7.2.- La questione non è fondata.

Come già ricordato (par. 3.3.2.), le linee guida, di cui al d.m. 10 settembre 2010, al paragrafo 11.6., ai fini dell'applicazione della PAS, stabiliscono che «I limiti di capacità di generazione e di potenza indicati al successivo paragrafo 12 sono da intendere come riferiti alla somma delle potenze nominali, per ciascuna fonte, dei singoli impianti di produzione appartenenti allo stesso soggetto o su cui lo stesso soggetto ha la posizione decisionale dominante, facenti capo al medesimo punto di connessione alla rete elettrica [...]».

La *ratio* antielusiva sottesa a tale previsione, volta a evitare comportamenti surrettizi dei privati che, mediante una artificiosa parcellizzazione degli interventi di propria iniziativa, risultino in concreto preordinati a eludere l'applicazione di una normativa che potrebbe rivelarsi più gravosa rispetto a un'altra, è la stessa che contraddistingue anche la norma regionale impugnata.

Quest'ultima, in presenza di più impianti riconducibili a un unico centro decisionale, ravvisa un unico impianto soggetto agli ulteriori adempimenti prescritti dagli artt. 5 e 6 per gli impianti di potenza maggiore (fino a 200 KW), sempre che sussistano - come già chiarito - le condizioni spaziali previste dalla normativa statale.

Emerge in maniera chiara, pertanto, che la norma regionale impugnata, lungi dal porsi in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale, ne costituisce attuazione.

3.8.- Sono, infine, impugnati gli artt. 5, 6 e 7 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. Tali norme, nell'assoggettare a PAS impianti di energia da fonti rinnovabili di potenza a partire da «0» kW, non farebbero salvo il regime della comunicazione, previsto dai paragrafi 11 e 12 delle linee guida nazionali di cui al d.m. 10 settembre 2010 e richiamato dall'art. 6, comma 11, del d.lgs. n. 28 del 2011.

3.8.1.- In linea preliminare, occorre rilevare che la legge regionale n. 38 del 2018, entrata in vigore successivamente alla proposizione del ricorso, ha inciso sugli artt. 5, 6 e 7 della legge regionale n. 21 del 2017.

Più precisamente, gli artt. 5 e 7 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017 sono stati abrogati per effetto, rispettivamente, degli artt. 31 e 33 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018. L'art. 6 della citata legge regionale n. 21 del 2017 è stato modificato dall'art. 32 della legge regionale n. 38 del 2018, autonomamente impugnato con un successivo ricorso, iscritto al n. 7 del registro ricorsi 2019.

Tuttavia, il periodo di vigenza delle norme in esame e l'assenza di elementi atti a escludere che tali norme siano state applicate impediscono di ritenere cessata la materia del contendere.

3.8.2.- Le questioni - che in ragione delle dichiarazioni di incostituzionalità di cui ai precedenti punti 3.2.2, 3.4.2, 3.5.2 e 3.6.2, investono i residui commi degli artt. 5, 6 e 6-*bis* della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012 - non sono fondate.

Nel quadro di semplificazione delle procedure autorizzative delineato dal d.lgs. n. 28 del 2011, accanto all'autorizzazione unica (AU) e alla procedura abilitativa semplificata (PAS), è prevista la mera comunicazione al Comune di inizio dei lavori - corredata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato - per la realizzazione e l'esercizio di alcune tipologie di piccoli impianti per la produzione di energia elettrica, calore e freddo da fonti di energia rinnovabili (FER), assimilabili ad attività edilizia libera. In particolare, le linee guida, di cui al d.m. 10 settembre 2010, ricomprendono in tale categoria impianti eolici e fotovoltaici contraddistinti da specifiche caratteristiche strutturali, tassativamente individuate.



Con specifico riguardo agli impianti solari fotovoltaici, il paragrafo 12.1. delle citate linee guida assoggetta al regime della mera comunicazione solo gli impianti «aderenti o integrati nei tetti di edifici esistenti con la stessa inclinazione e lo stesso orientamento della falda e i cui componenti non modificano la sagoma degli edifici stessi», con superficie non superiore a quella del tetto su cui è realizzato l'impianto e che «non ricadono nel campo di applicazione del decreto legislativo 22 gennaio 2004 e s.m.i [...], nei casi previsti dall'articolo 11, comma 3, del decreto legislativo n. 115 del 2008» (lettera *a*), nonché gli impianti «realizzati su edifici esistenti o sulle loro pertinenze», «aventi una capacità di generazione compatibile con il regime di scambio sul posto» e «realizzati al di fuori della Zona A, di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444» (lettera *b*). Quanto agli impianti eolici, il paragrafo 12.5 delle medesime linee guida prescrive il regime della mera comunicazione solo per gli impianti «installati sui tetti degli edifici esistenti di singoli generatori eolici con altezza complessiva non superiore a 1,5 metri e diametro non superiore a 1 metro», sempre che i relativi interventi «non ricad[a]no nel campo di applicazione del d.lgs. n. 42 del 2004, nei casi previsti dall'articolo 11, comma 3, del decreto legislativo n. 115 del 2008» (lettera *a*), nonché per le «torri anemometriche finalizzate alla misurazione temporanea del vento», «realizzate mediante strutture mobili, semifisse o comunque amovibili», «installate in aree non soggette a vincolo o a tutela» e comunque con il consenso del proprietario del fondo e a condizione che «la rilevazione non duri più di trentasei mesi» e che «entro un mese dalla conclusione della rilevazione il soggetto titolare rimuov[a] le predette apparecchiature ripristinando lo stato dei luoghi» (lettera *b*). Quanto alla potenza, l'art. 6, comma 11, del d.lgs. n. 28 del 2011 consente alle Regioni di estendere il regime della comunicazione «ai progetti di impianti alimentati da fonti rinnovabili con potenza nominale fino a 50 Kw, nonché agli impianti fotovoltaici di qualsivoglia potenza da realizzare sugli edifici, fatta salva la disciplina in materia di valutazione di impatto ambientale e di tutela delle risorse idriche».

Appare evidente che si tratta di una disciplina speciale, la cui applicabilità è condizionata dalla sussistenza dei requisiti "strutturali" degli impianti tassativamente indicati dal legislatore statale, disciplina su cui non incidono le norme regionali impugnate. Queste ultime, infatti, hanno un diverso ambito di applicazione, proprio perché dettano i limiti all'utilizzo della PAS per gli impianti solari fotovoltaici e per gli impianti eolici in generale, senza interferire con la speciale disciplina inerente al regime di comunicazione previsto, come si è rilevato, dal legislatore statale per specifiche tipologie di impianti eolici e solari fotovoltaici, tassativamente individuate sulla base non dell'esclusivo elemento della potenza, ma di peculiari caratteristiche strutturali.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso n. 77 del registro ricorsi 2017;*

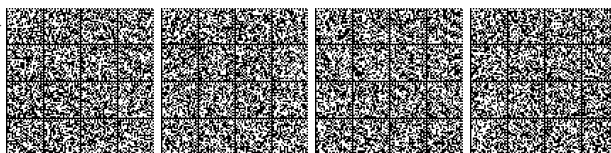
*riuniti i giudizi,*

*1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 3, 4, 5, 8 e 12 della legge della Regione Basilicata 24 luglio 2017, n. 19 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017);*

*2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, nella parte in cui ha sostituito l'art. 5, comma 1-quinquies, ultimo periodo, della legge della Regione Basilicata 7 agosto 2009, n. 25 (Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente);*

*3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 49 della legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2018), nella parte in cui ha novellato l'art. 5, comma 1-quinquies, ultimo periodo, della legge reg. Basilicata n. 25 del 2009;*

*4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, nella parte in cui introduce l'art. 2, comma 3, della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2015, n. 54 (Recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del D.M. 10 settembre 2010);*



5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, e dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Basilicata 11 settembre 2017, n. 21 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 19 gennaio 2010, n. 1 «Norme in materia di energia e piano di indirizzo energetico ambientale regionale - D.Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 - legge regionale n. 9/2007»; 26 aprile 2012, n. 8 «Disposizioni in materia di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili» e 30 dicembre 2015, n. 54 «Recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del D.M. 10 settembre 2010»), nonché dell'Allegato alla medesima legge, che inserisce un allegato D) nella legge reg. Basilicata n. 54 del 2015;

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, nella parte in cui ha sostituito i commi 1 e 2 dell'art. 5 della legge della Regione Basilicata 26 aprile 2012, n. 8 (Disposizioni in materia di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili);

7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, nella parte in cui ha sostituito il comma 4 dell'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, e dell'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, nella parte in cui ha sostituito il comma 4 dell'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012;

8) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, nella parte in cui ha inserito l'art. 6-bis, comma 1, nella legge reg. Basilicata n. 8 del 2012;

9) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, là dove ha introdotto l'art. 6-bis, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012;

10) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 25 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., con il ricorso iscritto al registro ricorsi n. 77 del 2017;

11) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 46, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e primo comma, Cost., in relazione all'art. 12 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, con il ricorso iscritto al n. 77 del registro ricorsi 2017;

12) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, là dove ha sostituito il comma 3 dell'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, dell'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, là dove ha sostituito i commi 1, 2 e 3 dell'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, e dell'art. 7 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, là dove ha inserito l'art. 6-bis, comma 3, nella legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., con il ricorso iscritto al n. 87 del registro ricorsi 2017.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 dicembre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

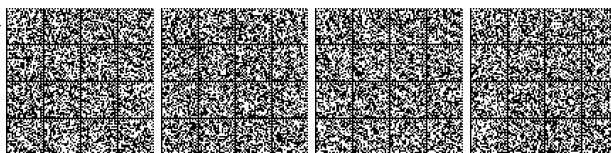
Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 aprile 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





n. 87

*Sentenza 19 marzo - 15 aprile 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica – Direttori generali delle aziende ed enti del Servizio sanitario regionale – Nomina di un commissario straordinario in caso di vacanza dell’incarico di direttore generale e di impossibilità, per comprovati motivi, a provvedere alla sostituzione.**

- Legge della Regione Puglia 17 aprile 2018, n. 15 (Norme in materia di nomina dei direttori generali delle aziende ed enti del Servizio sanitario regionale in attuazione del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, e interventi finanziari in favore della ricerca per la cura delle malattie rare), art. 4.

### 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. 4 della legge della Regione Puglia 17 aprile 2018, n. 15 (Norme in materia di nomina dei direttori generali delle aziende ed enti del Servizio sanitario regionale in attuazione del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, e interventi finanziari in favore della ricerca per la cura delle malattie rare), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15-20 giugno 2018, depositato in cancelleria il 20 giugno 2018, iscritto al n. 41 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 31, prima serie speciale, dell’anno 2018.

Visto l’atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell’udienza pubblica del 19 marzo 2019 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l’avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Isabella Fornelli per la Regione Puglia.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 15-20 giugno 2018 e depositato il 20 giugno 2018 (reg. ric. n. 41 del 2018), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell’art. 4 della legge della Regione Puglia 17 aprile 2018, n. 15 (Norme in materia di nomina dei direttori generali delle aziende ed enti del Servizio sanitario regionale in attuazione del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, e interventi finanziari in favore della ricerca per la cura delle malattie rare).



1.1.- La disposizione impugnata interviene in materia di commissariamento delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale (da qui: *SSR*) disponendo che: «la Regione, in caso di vacanza dell'incarico di direttore generale e laddove per comprovati motivi non sia possibile provvedere alla relativa nomina del direttore generale, può procedere intuitu personae all'affidamento dell'incarico a un commissario straordinario, scelto nell'ambito dell'elenco nazionale di cui all'articolo 2, comma 1, della presente legge» (comma 1). «Il commissario straordinario rimane in carica fino alla nomina del direttore generale e, comunque, per un periodo non superiore a sei mesi» (comma 2). «Al commissario straordinario spetta il compenso stabilito dalla Giunta regionale per i direttori generali delle aziende ed enti del S.S.R. della Regione Puglia, secondo la tipologia di azienda o ente diretto» (comma 3). «La nomina del commissario straordinario di azienda ospedaliero-universitaria del S.S.R., in analogia a quella di direttore generale, è effettuata dalla Giunta regionale d'intesa con il rettore dell'università interessata. La nomina del direttore generale di IRCCS di diritto pubblico, in analogia a quella di direttore generale, è effettuata d'intesa con il Ministro della salute» (comma 4).

2.- Premette la difesa statale che - a partire dal decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, in legge 8 novembre 2012, n. 189 - la dirigenza sanitaria pubblica è stata oggetto di un profondo intervento riformatore da parte del legislatore statale, al fine d'introdurre un sistema di reclutamento della stessa idoneo a garantire che, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione, le nomine avvengano in modo imparziale e trasparente, tra soggetti muniti delle necessarie competenze tecnicoprofessionali, in coerenza con l'orientamento della giurisprudenza costituzionale (è richiamata la sentenza n. 34 del 2010).

Il decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, recante «Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria», in particolare, ha previsto, per il conferimento dell'incarico di direttore generale, una doppia selezione (artt. 1 e 2): la prima, effettuata da una commissione nazionale, per la costituzione di un elenco nazionale dei soggetti idonei alla nomina; la seconda, a livello regionale, preceduta da un avviso pubblico destinato esclusivamente agli iscritti nell'elenco nazionale e diretta alla formazione di una rosa di candidati da proporre, per la nomina, al Presidente della Regione.

Il legislatore pugliese, invece, nel disciplinare i casi di vacanza dell'ufficio di direttore generale delle aziende e degli enti del *SSR*, nonché delle aziende ospedaliero-universitarie e degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, avrebbe previsto genericamente che la Regione possa affidare, intuitu personae, l'incarico di direzione a un commissario straordinario, senza specificare i motivi che non consentono la nomina di un nuovo direttore generale (limitandosi genericamente a richiedere la sussistenza di non meglio specificati «comprovati motivi») e senza stabilire le procedure e i requisiti necessari per detta nomina.

2.1.- Le norme impugnate, in primo luogo, lederebbero l'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di «tutela della salute», in relazione agli artt. 2, comma 2-*octies*, 3, comma 6, e 3-*bis*, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), nonché agli artt. 1 e 2 del d.lgs. n. 171 del 2016. Tali disposizioni, infatti, si porrebbero quali principi fondamentali della materia, concernendo la governance degli enti del *SSR* (sono richiamate le sentenze n. 251 del 2016, n. 129 del 2012, n. 295 del 2009 e n. 422 del 2006).

L'art. 3, comma 6, del d.lgs. n. 502 del 1992 prevede che, nei casi di vacanza dell'ufficio, di assenza o impedimento del direttore generale, le relative funzioni sono svolte dal direttore amministrativo o dal direttore sanitario, su delega dello stesso direttore generale o, in mancanza, dal direttore più anziano per età. Ove l'assenza o l'impedimento si protraggano oltre sei mesi si procede alla sostituzione, nel termine perentorio di sessanta giorni dalla data di vacanza dell'ufficio. Scaduto tale termine trova applicazione, in virtù del richiamo operato dall'art. 3-*bis*, comma 2, l'art. 2, comma 2-*octies*, del d.lgs. n. 502 del 1992, secondo cui il Ministro della sanità (ora Ministro della salute), sentite la Regione interessata e l'Agenzia per i servizi sanitari regionali (ora Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali), fissa un congruo termine per provvedere, spirato il quale, il Ministro, sentita la medesima Agenzia e la Conferenza Stato-Regioni, propone al Consiglio dei ministri l'intervento sostitutivo, anche sotto forma di nomina di un commissario ad acta. Tale intervento, in ogni caso, non preclude l'esercizio delle funzioni regionali per le quali si è provveduto in via sostitutiva. Esso resta infatti efficace sino all'intervento dei competenti organi regionali.

Dal quadro normativo emergerebbe, dunque, l'impossibilità per la Regione di procedere al commissariamento di un'azienda sanitaria priva del direttore generale.

L'art. 4 della legge reg. Puglia n. 15 del 2018, inoltre, non si atterrebbe alle specifiche regole di cui agli artt. 1 e 2 del d.lgs. n. 171 del 2016. In altri termini, si opererebbe una reformatio in peius rispetto alle garanzie di trasparenza e imparzialità che il legislatore statale avrebbe inteso assicurare attraverso il ricordato meccanismo di doppia selezione, creando un regime temporaneo, atipico e sostitutivo di quello delineato dalla legislazione statale in materia di dirigenza sanitaria.



2.2.- In secondo luogo, sarebbero violati anche i principi di ragionevolezza, adeguatezza e buon andamento dell'amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

Il principio di ragionevolezza, identificabile nell'esigenza di conformità dell'ordinamento a valori di giustizia e di equità, nonché a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica (si richiamano le sentenze n. 162 del 2014, n. 87 del 2012 e n. 421 del 1991), sarebbe insito nel principio di eguaglianza e alla base del principio di buon andamento dell'amministrazione. Esso costituirebbe un valido «complemento» di qualunque altro principio e parametro costituzionale, ponendosi quale criterio di giudizio della logicità, della coerenza, dell'adeguatezza, della congruenza, della proporzionalità e della non arbitrarietà di qualsiasi norma di legge, statale o regionale.

Sotto questo profilo, la violazione di tale principio da parte delle disposizioni impugnate sarebbe evidente, poiché le stesse creerebbero un regime atipico e non definito quanto ai presupposti, ai requisiti e alle modalità procedurali per la nomina dei vertici degli enti del SSR.

3.- Con atto depositato il 25 luglio 2018 si è costituita in giudizio la Regione Puglia, in persona del Presidente della Giunta regionale, deducendo l'inammissibilità e l'infondatezza delle questioni.

3.1.- In via generale, la difesa statale non terrebbe conto del contesto normativo, nazionale e regionale, in cui la disposizione impugnata s'inserisce.

La legge reg. Puglia n. 15 del 2018, infatti, all'art. 2 prevede che i direttori generali delle aziende e degli enti del SSR sono scelti esclusivamente tra i soggetti inseriti nell'elenco nazionale degli idonei, istituito presso il Ministero della salute, in piena conformità, quindi, con l'art. 1 del d.lgs. n. 171 del 2016, istitutivo di tale elenco.

Le disposizioni statali richiamate dalla parte ricorrente, inoltre, non avrebbero carattere imperativo, come evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale sin dall'adozione del d.lgs. n. 502 del 1992. Tali norme, infatti, «hanno un carattere dispositivo verso le regioni, nel senso che queste ultime nell'esercizio delle loro competenze possono derogare ad esse, fermo restando il vincolo della congruità delle disposizioni regionali rispetto al principio sotteso alle disposizioni di dettaglio adottate in via dispositiva dallo Stato (v. sentt. nn. 192 del 1987 e 153 del 1985)» (sentenza n. 355 del 1993).

Ne discenderebbe, pertanto, l'assoluta inconferenza delle censure, in quanto - ancor più dopo la revisione costituzionale del 2001, che ha ampliato l'ambito materiale della competenza legislativa regionale (sono richiamate, *ex multis*, le sentenze n. 207 del 2010, n. 328 e n. 181 del 2006, e n. 270 del 2005) - la normativa regionale censurata, «inserendosi armonicamente nel quadro di principio nazionale, non lederebbe in alcun modo la legislazione nazionale in subiecta materia».

3.2.- Nello specifico, recando una disciplina di urgenza e di carattere transitorio, limitata nel tempo (la durata dell'incarico del commissario straordinario non può superare i sei mesi), l'art. 4 della legge reg. Puglia n. 15 del 2018 non potrebbe contrastare con le richiamate disposizioni statali.

3.2.1.- Le norme impugnate, infatti, non prevedrebbero che il commissario debba sostituirsi sine die al direttore generale, avendo egli un incarico limitato nel tempo, col solo fine di supplire alla vacatio dell'ufficio nelle more della nomina del direttore generale (per un periodo non superiore in ogni caso a sei mesi), in situazioni nelle quali non sarebbero applicabili le disposizioni di cui al d.lgs. n. 171 del 2016.

Nella fattispecie d'interesse, dunque, non si prospetterebbe l'inerzia alla base dell'intervento sostitutivo statale di cui all'art. 2, comma 2-*octies*, del d.lgs. n. 502 del 1992. Il legislatore regionale, infatti, nel perimetro della sua competenza concorrente, avrebbe scongiurato siffatta ipotesi, prevedendo la nomina del commissario straordinario. La norma statale in questione, in ogni caso, avrebbe carattere «cedevole», posto che l'ultimo periodo espressamente stabilisce che l'intervento sostitutivo sia efficace solo sino a quando i competenti organi regionali non abbiano provveduto, con la chiara finalità di sopperire a un'eventuale inerzia regionale che, nel caso *de qua*, non sussisterebbe.

D'altronde, la normativa nazionale non potrebbe tener conto, in modo esaustivo e con tempestività, di tutte le fattispecie possibili, potendo verificarsi situazioni di decadenza o dimissioni anticipate dell'intera direzione strategica di un'azienda sanitaria, oppure situazioni di particolare criticità, nelle quali non sia possibile procedere nell'immediato alla nomina del nuovo direttore generale e, al tempo stesso, non risulti possibile attribuire le relative funzioni al direttore amministrativo o sanitario. In tali casi, al fine di fronteggiare situazioni comunque temporanee ed eccezionali e scongiurare rischi di vuoto gestionale in un settore di rilevanza strategica quale quello sanitario, il legislatore regionale legittimamente avrebbe ritenuto di poter ricorrere alla nomina di commissari straordinari, il cui mandato è comunque limitato a un arco temporale estremamente breve, ferma restando l'eventuale attivazione del potere sostitutivo statale.

3.2.2.- La legittimità del potere regionale di nomina di commissari straordinari delle aziende e degli enti del SSR sarebbe stata altresì confermata dalla giurisprudenza ordinaria (sono richiamate Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 3 dicembre 2009, n. 25422; Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 24 luglio 2007, n. 16340). E, non



a caso, la maggioranza delle Regioni italiane disporrebbe di norme in materia di nomina dei commissari straordinari delle aziende del SSR, mai impugnate dallo Stato, quali, ad esempio: legge della Regione Lazio 16 giugno 1994, n. 18 (Disposizioni per il riordino del servizio sanitario regionale ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni e integrazioni. Istituzione delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere), art. 8, comma 7-bis; legge della Regione Piemonte 24 gennaio 1995, n. 10 (Ordinamento, organizzazione e funzionamento delle Aziende Sanitarie Regionali), art. 12, comma 1; legge della Regione Basilicata 31 ottobre 2001, n. 39 (Riordino e razionalizzazione del servizio sanitario regionale), art. 10, commi 11 e 12; legge della Regione Calabria 7 agosto 2002, n. 29 (Approvazione disposizioni normative collegate alla legge finanziaria regionale relative al Settore Sanità), art. 20, comma 2; legge della Regione Lombardia 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità), art. 12, comma 10; legge della Regione Veneto 25 ottobre 2016, n. 19 (Istituzione dell'ente di governance della sanità regionale veneta denominato «Azienda per il governo della sanità della Regione del Veneto - Azienda Zero». Disposizioni per la individuazione dei nuovi ambiti territoriali delle Aziende ULSS), art. 29, commi 1 e 2.

Ulteriore e decisiva conferma si avrebbe nell'espresso richiamo all'ipotesi di commissariamento degli enti del SSR operato dall'art. 2 del d.lgs. n. 171 del 2016, ove, nell'ambito delle funzioni regionali, al comma 2 si prevede che «[i]n caso di commissariamento delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli altri enti del Servizio sanitario nazionale, il commissario è scelto tra i soggetti inseriti nell'elenco nazionale». Le disposizioni regionali impugnate, quindi, sarebbero intervenute proprio allo scopo di adeguare la normativa previgente in materia di commissariamento - ovvero l'art. 14 della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2010, n. 19 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2011 e bilancio pluriennale 2011-2013 della Regione Puglia), anch'esso mai impugnato, peraltro - al d.lgs. n. 171 del 2016.

3.3.- Riguardo alle censure promosse dalla parte ricorrente in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., la difesa regionale ne eccipe in primo luogo l'inammissibilità, in virtù della loro genericità (è richiamata sul punto la sentenza n. 231 del 2017).

3.3.1.- Le questioni, in ogni caso, sarebbero infondate, poiché le disposizioni impugnate non determinerebbero la sostituzione del commissario straordinario al direttore generale, stante la significativa brevità della durata dell'incarico, senza esimere, peraltro, la Regione dal procedere alla nomina del direttore generale.

È inoltre richiamata la sentenza n. 190 del 2017 di questa Corte, che ha ritenuto non lesiva della legislazione statale di principio la previsione di un termine più lungo (dodici mesi) per la durata del mandato dei commissari straordinari delle aziende sanitarie e ospedaliere, trattandosi di un termine adeguato alla delicatezza e alla complessità dell'incarico, comunque non tale da rendere ordinaria la gestione commissariale, che resta ben più breve di quella del direttore generale (il cui mandato va da tre a cinque anni).

La temporaneità e la straordinarietà dell'incarico del commissario straordinario, dettata dall'urgenza e dalla necessità di impedire l'assenza della figura apicale nella delicata gestione della materia, pertanto, renderebbero ragionevole la scelta del legislatore regionale di snellire la procedura di nomina del vertice degli enti del SSR. I comprovati motivi, infatti, comprenderebbero tutte le ipotesi oggettivamente ostative all'immediata attivazione della procedura di nomina medesima, nel manifesto intento di non paralizzare l'attività amministrativa, all'unico fine di garantire la tutela del bene salute, di preminente interesse pubblico. Inoltre, le modalità operative non sarebbero affatto atipiche, in quanto conformi alla disciplina nazionale, tenuto altresì conto che gli stessi direttori generali sarebbero comunque individuati in base a una scelta di carattere fiduciario, sebbene all'interno di una rosa di candidati.

Si tratta di profili che, da ultimo, consentirebbero di rigettare le questioni anche in applicazione del principio secondo cui «di una disposizione legislativa non si pronuncia l'illegittimità costituzionale quando se ne potrebbe dare un'interpretazione in violazione della Costituzione, ma quando non se ne può dare un'interpretazione conforme a Costituzione» (sentenza n. 153 del 2015).

4.- In prossimità dell'udienza l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria, richiamando le conclusioni rassegnate nell'atto introduttivo e integrando le stesse.

4.1.- In primo luogo, la parte ricorrente si sofferma sui profili relativi alla violazione del riparto costituzionale di competenze, replicando puntualmente alle difese svolte dalla Regione Puglia.

4.1.1.- In particolare, non sarebbe corretta la ricostruzione della difesa regionale riguardo alla natura di dettaglio e dispositiva delle disposizioni statali rilevanti, asserita sulla base della sentenza n. 355 del 1993. Il riferimento a tale pronuncia, oltre che superato, non sarebbe pertinente, né, comunque, porterebbe a siffatta conclusione.

La sentenza n. 355 del 1993, infatti, teneva conto dell'originaria formulazione dell'art. 19 del d.lgs. n. 502 del 1992, ove non si prevedeva espressamente che «le disposizioni del presente decreto costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione». Inoltre, il contesto normativo dell'epoca sarebbe stato assai diverso da quello attuale, in particolare in virtù dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 171 del 2016, che fissa, in caso di vacanza, un





differente principio per quanto attiene alla scelta dei vertici delle aziende sanitarie, fondato sull'obbligatorio ricorso all'elenco nazionale degli idonei. E tali disposizioni costituirebbero senz'altro principi fondamentali non derogabili dal legislatore regionale.

Il riferimento all'indicata pronuncia sarebbe poi non pertinente, poiché la stessa avrebbe qualificato come norme di dettaglio quelle relative all'indicazione di chi deve sostituire il direttore generale in caso di assenza o d'impedimento, non già le norme che regolano la vacanza dell'incarico. La medesima sentenza, inoltre, avrebbe precisato che le disposizioni dirette a porre i principi concernenti l'organizzazione delle unità sanitarie locali debbano considerarsi come norme fondamentali di riforma economicosociale, con conseguente inderogabilità, da parte delle Regioni, degli aspetti di dettaglio legati ai principi della riforma da un rapporto di coesenzialità e di necessaria integrazione. Anche in riferimento alle norme dispositive derogabili, dunque, resterebbe fermo il vincolo della congruità delle disposizioni regionali, congruità che mancherebbe nelle norme regionali impugnate.

La recente sentenza n. 159 del 2018 confermerebbe tale tesi, avendo sottolineato che la previsione di un elenco in cui devono essere iscritti i soggetti che intendono partecipare alle singole selezioni regionali costituisce un principio fondamentale in materia di tutela della salute, in virtù dell'esigenza di garantire un alto livello di professionalità dei candidati, i quali debbono possedere requisiti curriculari unitari, in ossequio al principio di buon andamento dell'azione amministrativa. In tale pronuncia erano assunte a parametro, tra le altre, le norme interposte di cui agli artt. 1 e 2 del d.lgs. n. 171 del 2016 e all'art. 3-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, di cui, quindi, sarebbe stata incontrovertibilmente acclarata la natura di principi fondamentali della materia.

4.1.2.- Secondo l'Avvocatura generale dello Stato non coglierebbero nel segno neppure le tesi della difesa regionale relative al carattere transitorio e limitato nel tempo del commissariamento, volto a operare in via residuale e con riferimento a fattispecie non previste dalla normativa nazionale.

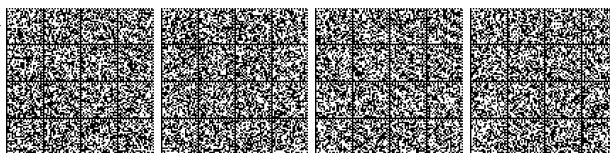
Nella prospettiva del legislatore statale, infatti, la vacanza sarebbe prevista quale ipotesi ancor più temporanea e contenuta nel tempo dell'assenza o dell'impedimento, poiché la nomina del nuovo direttore generale deve essere effettuata nel termine perentorio di sessanta giorni dalla data di vacanza dell'ufficio, pena, in difetto, l'intervento sostitutivo del Governo. Né si porrebbe alcuna finalità di «supplire» alla vacatio dell'ufficio nelle more della nuova nomina, essendo tale esigenza già soddisfatta dalla previsione dell'art. 3, comma 6, ultimo periodo del d.lgs. n. 502 del 1992, secondo cui le funzioni sono svolte dal direttore amministrativo o dal direttore sanitario su delega del direttore generale o, in mancanza di delega, dal direttore più anziano per età.

Errata e fuorviante, sotto un ulteriore profilo, sarebbe la lettura dell'art. 2, comma 2-*octies*, del d.lgs. n. 502 del 1992 prospettata dalla Regione, poiché il rinvio a tale disposizione contenuto nel successivo art. 3-*bis*, comma 2 imporrebbe tassativamente che, alla scadenza del termine perentorio di sessanta giorni dalla data di vacanza dell'ufficio di direttore generale, si dia corso all'intervento sostitutivo statale. Siffatta disposizione, dunque, non avrebbe carattere cedevole, poiché l'ipotesi di mancata copertura del ruolo apicale sanitario sarebbe compiutamente disciplinata, senza alcun vuoto legislativo da colmare attraverso l'intervento regionale eccezionale; ciò anche con riferimento all'ipotesi estrema di decadenza o di dimissioni anticipate dell'intera direzione strategica dell'azienda sanitaria, venendo comunque in soccorso l'art. 3, comma 6, ultimo periodo, del d.lgs. n. 502 del 1992, che affida la reggenza al direttore più anziano per età.

Le disposizioni regionali censurate sarebbero ancor più ingiustificate e irragionevoli tenuto conto che l'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 171 del 2016 consente alle Regioni di effettuare la nuova nomina del direttore generale anche mediante l'utilizzo degli altri nominativi inseriti nella rosa di candidati relativa a una precedente selezione, purché non antecedente di tre anni e purché i candidati siano ancora inseriti nell'elenco nazionale. Irrilevante sarebbe anche il richiamo alle ipotesi di commissariamento di cui all'ultimo periodo dello stesso art. 2, comma 2, che riguarderebbero il ricorrere di condizioni patologiche, legate a disfunzioni e irregolarità gestionali, ben diverse dalla situazione, assolutamente fisiologica, della vacanza dell'ufficio. Anzi, imponendo anche in tali circostanze la scelta del commissario tra i soggetti inseriti nell'elenco nazionale, la disposizione ex adverso invocata confermerebbe, a ben vedere, il principio fondamentale della riforma più volte sottolineato.

In tal senso, quindi, non potrebbe ritenersi che la Regione Puglia abbia inteso, come asserito dalla difesa regionale, meramente adeguarsi al novellato disposto del d.lgs. n. 171 del 2016. Un legittimo adeguamento, infatti, avrebbe imposto di fare riferimento, per la nomina del commissario straordinario, non già al caso della vacanza, per qualsiasi motivo, dell'ufficio di direttore generale, bensì, e soltanto, al diverso caso del commissariamento dell'azienda per patologiche disfunzioni e irregolarità gestionali sottese, in via di eccezione, alla determinazione di commissariare l'ente.

Infine, la legittimità delle norme impugnate non potrebbe essere in alcun modo argomentata in base all'esistenza di altre normative regionali recanti un'analogia disciplina e non impugnate dal Governo. Premesso che le stesse sarebbero



tutte antecedenti al (e comunque superate *dal*) d.lgs. n. 171 del 2016, l'acquiescenza rispetto ad altre leggi regionali non costituirebbe una prova della legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, come in numerose occasioni chiarito da questa Corte (è richiamata, tra tutte, la sentenza n. 107 del 2016).

4.1.3.- Prive di fondamento e contraddittorie sarebbero anche le considerazioni della difesa regionale relative alla temporaneità e straordinarietà dell'incarico.

Il termine massimo di durata della gestione commissariale straordinaria previsto dalla legge regionale (sei mesi), infatti, sarebbe ben più lungo di quello (sessanta giorni) imposto dalla norma statale per la nuova nomina, determinando di conseguenza una maggiore durata della vacanza dell'incarico di direttore generale, con il paradossale risultato di procrastinare il periodo di «incertezza».

Ciò troverebbe conferma nella già richiamata sentenza n. 159 del 2018 che, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 1° marzo 2017, n. 4 (Proroga dell'esercizio provvisorio per l'anno 2017 e istituzione del Fondo regionale per la disabilità. Norme urgenti per le procedure di nomina nel settore sanitario regionale), recante la possibilità di nominare commissari straordinari nelle aziende al di fuori delle fattispecie disciplinate dal legislatore nazionale, ha negato che un intervento siffatto potesse giustificarsi sulla base di ragioni di urgenza e in virtù della sua temporaneità ed eccezionalità.

4.2.- In secondo luogo, con riferimento alle censure relative agli artt. 3 e 97 Cost., premessa l'adeguata motivazione delle stesse già nel ricorso introduttivo, la difesa statale sottolinea, in particolare, l'inadeguatezza della previsione di meri «comprovati motivi» quale condizione legittimante la nomina di un commissario straordinario. La genericità e atipicità del presupposto, infatti, conferirebbero alla Regione un potere arbitrario di attribuire incarichi in modo discrezionale, in contrasto con quanto stabilito dalla normativa statale per addivenire alla nomina dei vertici del Servizio sanitario nazionale.

5.- Anche la Regione Puglia ha depositato una memoria in prossimità dell'udienza, ribadendo l'inammissibilità e l'infondatezza delle doglianze promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri.

5.1.- Le disposizioni statali interposte, in particolare, non assurgerebbero «al rango di disposizioni di principio», come chiarito dalla sentenza n. 355 del 1993. Né potrebbe evincersi quel vincolo di coesistenzialità e necessaria integrazione che le renderebbe comunque vincolanti per il legislatore regionale (è richiamata la sentenza n. 354 del 1994). Anche argomentando in senso contrario, in ogni caso, le disposizioni impugnate sarebbero prive di lesività, prevedendo un'ipotesi di commissariamento delle aziende sanitarie residuale e riferita a fattispecie non indicate dalla normativa nazionale e, in ogni caso, tale da non escludere l'attivazione delle procedure previste dalla legislazione statale (si richiama la sentenza n. 178 del 2007, in fattispecie simile).

La legittimità delle disposizioni regionali deriverebbe, infine, anche dal dovere di darne un'interpretazione conforme a Costituzione (sono richiamate le sentenze n. 271 e n. 69 del 2017, e n. 153 del 2015).

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Puglia 17 aprile 2018, n. 15 (Norme in materia di nomina dei direttori generali delle aziende ed enti del Servizio sanitario regionale in attuazione del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, e interventi finanziari in favore della ricerca per la cura delle malattie rare).

1.1.- Tale articolo prevede che, in caso di vacanza dell'incarico di direttore generale delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale (da qui: *SSR*), laddove per comprovati motivi non sia possibile provvedere alla relativa nomina, la Regione può nominare un commissario straordinario (d'intesa con il rettore dell'università interessata per le aziende ospedaliero-universitarie, con il Ministro della salute per gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico), scelto nell'ambito dell'elenco nazionale degli idonei all'incarico di direttore generale, il quale rimane in carica fino alla nomina del direttore generale e, comunque, per un periodo non superiore a sei mesi (percependo un compenso commisurato a quello del direttore generale).

2.- Le disposizioni impugnate violerebbero, in primo luogo, l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali in materia di «tutela della salute» e, nella specie, con gli artt. 2, comma 2-*octies*, 3, comma 6, e 3-*bis*, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), nonché con gli artt. 1 e 2 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, recante «Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera *p*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria».



Il legislatore regionale, infatti, avrebbe previsto la generica possibilità di nominare un commissario straordinario, senza specificare i motivi ostativi alla sostituzione del direttore generale e senza stabilire le procedure e i requisiti necessari per detta nomina, non attenendosi, pertanto, alle specifiche regole che abilitano alla gestione di tali uffici previste dalla legislazione statale, che non consentirebbero alla Regione, inoltre, il commissariamento di un'azienda sanitaria priva del direttore generale.

3.- Altresì lesi sarebbero i principi di ragionevolezza, adeguatezza e buon andamento dell'amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 Cost., perché l'intervento legislativo regionale creerebbe un regime atipico e non definito quanto ai presupposti, ai requisiti e alle modalità procedurali per la nomina dei vertici degli enti del SSR.

4.- Le questioni non sono fondate.

4.1.- Le disposizioni impugnate intervengono sulla disciplina della dirigenza degli enti del servizio sanitario nazionale, che l'ormai costante giurisprudenza costituzionale ha ascritto alla materia «tutela della salute», di competenza concorrente tra Stato e Regioni ex art. 117, terzo comma, Cost. (si vedano, da ultimo, le sentenze n. 159 del 2018, n. 251 del 2016 e n. 124 del 2015).

4.1.1.- La disciplina della nomina del direttore generale degli enti del SSR, in particolare, è il frutto di una progressiva evoluzione legislativa, tesa a meglio precisare i requisiti per la stessa nomina, al fine di ridurre l'ampio potere discrezionale che il d.lgs. n. 502 del 1992, specie nella formulazione successiva al decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419), lasciava al Presidente della Regione.

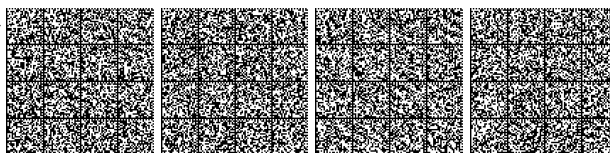
Con il decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, in legge 8 novembre 2012, n. 189, si è modificato l'art. 3-bis del d.lgs. n. 502 del 1992, prevedendo la formazione di appositi elenchi regionali di idonei alla nomina di direttore generale, da cui poi attingere i candidati, previo avviso pubblico e relativa selezione effettuata da una commissione costituita dalla Regione. A tale selezione si poteva accedere con il possesso di laurea magistrale e di adeguata esperienza dirigenziale, almeno quinquennale nel campo delle strutture sanitarie, o settennale negli altri settori (a cui si aggiungeva la partecipazione a un corso di formazione in materia di sanità pubblica e di organizzazione e gestione sanitaria), nonché di eventuali ulteriori requisiti stabiliti dalla Regione.

Tale procedura ha trovato una nuova sistematizzazione con il d.lgs. n. 171 del 2016, che ha previsto un elenco nazionale degli idonei (art. 1), istituito presso il Ministero della salute e aggiornato ogni due anni, sulla base di una valutazione operata da una commissione nazionale, previa pubblicazione di un avviso pubblico di selezione per titoli (e fermo restando il possesso dei requisiti sopra ricordati). Alle Regioni spetta effettuare un'ulteriore selezione, sulla base di apposito avviso, a cui possono partecipare unicamente gli iscritti nell'elenco nazionale, con valutazione dei titoli e colloquio, in esito a cui viene proposta una rosa di candidati, nell'ambito della quale il Presidente della Regione provvede a scegliere il direttore generale, motivando le ragioni della nomina. La durata dell'incarico è fissata in un minimo di tre e in un massimo di cinque anni (art. 2).

Tali disposizioni, come già sottolineato da questa Corte, costituiscono principi fondamentali nella disciplina della dirigenza sanitaria e, più in generale, nella materia della «tutela della salute». Si tratta di principi ispirati, infatti, dall'esigenza di meglio qualificare il profilo di tali dirigenti e di ridurre l'ambito della discrezionalità politica, che pur in qualche misura permane, nella scelta degli stessi, al fine di tutelare l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione (sentenze n. 159 del 2018 e n. 190 del 2017).

4.1.2.- Per quanto concerne la vacanza dell'ufficio di direttore generale, il d.lgs. n. 502 del 1992, già nella sua formulazione originaria, stabiliva che alla stessa dovesse porsi rimedio nel termine perentorio di sessanta giorni (disciplina ora contenuta nell'art. 3-bis, comma 2). Nelle more le relative funzioni potevano (e possono) essere affidate al direttore amministrativo o al direttore sanitario, su delega del direttore generale stesso o, in mancanza di delega, al direttore più anziano d'età. Nei casi non di vacanza, ma d'impedimento o di assenza del direttore generale, queste forme di supplenza possono arrivare sino a sei mesi, dopodiché occorre provvedere alla sostituzione, nel termine perentorio di sessanta giorni (art. 3, comma, 6). È previsto, inoltre, un potere sostitutivo dello Stato, ora disciplinato, in virtù del richiamo di cui all'art. 3-bis, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, del successivo art. 2, comma 2-octies, spettante, previa diffida alla Regione interessata, al Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute e sentite l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali e la Conferenza Stato-Regioni. L'intervento sostitutivo, che può comportare la nomina di un commissario ad acta, non preclude l'esercizio delle funzioni regionali sostituite, restando efficace sino a quando i competenti organi regionali abbiano provveduto.

Caso peculiare è dato dalla decadenza del direttore generale, già disciplinata dall'art. 3-bis, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, i cui contenuti sono stati recepiti dall'art. 2, comma 5, del d.lgs. n. 171 del 2016. La decadenza è dichiarata (secondo una peculiare procedura e previa risoluzione del contratto) dal Presidente della Regione, su delibera della Giunta regionale, quando ricorrano gravi motivi oppure nei casi di grave disavanzo di gestione o di violazione di legge o dei principi di buon andamento e d'imparzialità dell'amministrazione, nonché di norme o principi sulla trasparenza.





La decadenza si può avere anche per mancata conferma del direttore generale (art. 2, comma 4, del d.lgs. n. 171 del 2016), tenuto presente che lo stesso è sottoposto, dopo ventiquattro mesi dal conferimento dell'incarico, a una valutazione effettuata rispetto agli obiettivi fissati dalla Regione, il cui esito negativo comporta appunto la mancata conferma. La decadenza del direttore generale, in ogni caso, determina la sostituzione dello stesso, la quale può essere effettuata dal Presidente della Regione anche mediante l'utilizzo dei nominativi inseriti nella rosa dei candidati risultanti da una precedente selezione regionale, purché la stessa non sia antecedente di tre anni e i candidati inclusi nella predetta rosa risultino ancora inseriti nell'elenco nazionale (art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 171 del 2016).

Questa Corte, con la sentenza n. 355 del 1993, ha avuto modo di pronunciarsi anche sulla disciplina della sostituzione, dell'assenza e dell'impedimento del direttore generale, sottolineando la natura dispositiva delle disposizioni organizzative di dettaglio, derogabili dalle Regioni nell'esercizio delle proprie competenze.

4.2.- La figura del commissario straordinario delle aziende e degli enti del SSR, oggetto d'esame nel presente giudizio, non trovava invece una specifica disciplina nel d.lgs. n. 502 del 1992. Nondimeno, quasi tutte le Regioni, tra cui la stessa resistente (art. 14 della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2010, n. 19, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2011 e bilancio pluriennale 2011-2013 della Regione Puglia»), hanno previsto con legge la possibilità di nominare commissari straordinari, dotati dei medesimi requisiti per l'incarico di direttore generale, nei casi di vacanza dell'ufficio di direttore generale, per un periodo limitato (non superiore a dodici mesi). Il presupposto della nomina, pur con talune differenze tra le Regioni, non è dato dalla mera vacanza dell'ufficio, ma dall'impossibilità di provvedere alla sostituzione nel termine di sessanta giorni.

4.2.1.- Che tale istituto possa in linea di principio essere previsto dalle Regioni è conseguenza del fatto che ci si trova pur sempre in una materia di competenza concorrente, tenuto altresì conto che, come questa Corte ha già sottolineato, le stesse disposizioni in materia di sostituzione previste dal d.lgs. n. 502 del 1992 possono consentire, a determinate condizioni, scelte diverse dei legislatori regionali (sentenza n. 355 del 1993). Puntualizzazione che non potrebbe certo ritenersi venuta meno in seguito alla riforma costituzionale del 2001, che ha ampliato le competenze regionali in materia sanitaria (tra le tante, si vedano le sentenze n. 54 del 2015, n. 207 del 2010 e n. 181 del 2006).

Le disposizioni legislative statali sulla sostituzione del direttore generale per vacanza dell'ufficio, inoltre, come si è avuto modo di sottolineare, non sono state oggetto di sostanziali modifiche con i vari interventi di riforma, se non per quanto concerne il procedimento, restando sostanzialmente invariati tre elementi: l'obbligo di provvedere alla sostituzione entro sessanta giorni dalla vacanza; la supplenza da parte del direttore amministrativo o sanitario o del direttore più anziano d'età nelle more della sostituzione, nonché nei casi d'impedimento o di assenza del direttore generale (per un periodo non superiore a sei mesi); la possibilità per lo Stato d'intervenire in via sostitutiva, fermo restando il potere di provvedere in ogni momento da parte della Regione.

La Regione Puglia, in vigenza di tali disposizioni, aveva quindi già disciplinato, come quasi tutte le altre Regioni, l'ipotesi del commissariamento degli enti del SSR. Tale ipotesi, nel nuovo contesto normativo, ha anzi trovato una specifica previsione, poiché è lo stesso art. 2 del d.lgs. n. 171 del 2016 a farvi riferimento, indicando che il commissario venga scelto tra i soggetti inseriti nell'elenco nazionale degli idonei all'incarico di direttore generale.

La nomina di un commissario regionale, d'altronde, non si sovrappone, in quanto tale, al potere sostitutivo statale previsto dall'art. 2, comma 2-*octies*, del d.lgs. n. 502 del 1992, che si applica ai casi d'inerzia regionale e che, di per sé, non può certo escludere la previsione da parte della Regione di meccanismi atti a evitare che l'inerzia si determini. L'intervento statale sarà sempre possibile quando la Regione non provveda o non sia stata in grado d'intervenire neppure durante la gestione commissariale.

Questa Corte ha già avuto modo di pronunciarsi sulla materia con la sentenza n. 190 del 2017, avente a oggetto la novella dell'art. 20 della legge della Regione Calabria 7 agosto 2002, n. 29 (Approvazione disposizioni normative collegate alla legge finanziaria regionale relative al Settore Sanità), che prevede, appunto, per esigenze di carattere straordinario, la facoltà per il Presidente della Regione di nominare commissari straordinari delle aziende sanitarie e ospedaliere. In particolare, giudicando sulla norma che estendeva da sei a dodici mesi la durata massima della gestione commissariale, se ne è sottolineata l'adeguatezza, perché inidonea a rendere la gestione straordinaria equiparabile a quella ordinaria, in virtù della durata notevolmente inferiore del mandato commissariale rispetto a quella dell'incarico di direttore generale (che va da tre a cinque anni).

4.2.2.- Dunque, se in linea di principio il commissariamento degli enti del SSR da parte della Regione può ritenersi ammissibile, ciò che maggiormente rileva sono i presupposti dello stesso. Questi ultimi, infatti, non possono rinvenirsi nella mera vacanza dell'ufficio, poiché in tal modo sarebbe effettivamente violata la previsione di cui all'art. 3-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, con elusione del termine perentorio di sessanta giorni per la copertura della stessa vacanza. Deve trattarsi, in altri termini, di una comprovata e giustificata impossibilità di procedere a tale copertura secondo il procedimento ordinario.

Si pensi, ad esempio, al caso in cui la vacanza dell'incarico avvenga nella fase di avvicendamento tra una legislatura e un'altra; a quello di dimissioni dell'intera dirigenza sanitaria; al caso di dimissioni del direttore generale per





ragioni che rendano inopportuna la stessa supplenza da parte del direttore sanitario o amministrativo; agli interventi di razionalizzazione mediante accorpamento delle aziende sanitarie. Deve escludersi, invece, che il commissariamento debba necessariamente essere limitato alle ipotesi di vacanza determinata dalla decadenza del direttore generale, come asserito dalla difesa statale. La decadenza, infatti, non costituisce di per sé un caso in cui può essere impossibile la nomina di un nuovo direttore generale, risultando quindi necessaria quella del commissario straordinario. A legittimare quest'ultima non sono le ragioni della vacanza, ma l'impossibilità di provvedere alla sostituzione in sessanta giorni, motivata da comprovate esigenze.

4.3.- Ricostruito così il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, risulta evidente che il legislatore pugliese è intervenuto nell'esercizio delle proprie competenze in materia di «tutela della salute», senza introdurre una disciplina in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale, limitandosi, sulla falsariga di quanto avvenuto in altre Regioni, ad adeguare la sua previgente disciplina all'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 171 del 2016.

4.3.1.- L'art. 4 impugnato, infatti, prevede ipotesi di commissariamento che non sono riconducibili alla fase "fisiologica" della vacanza dell'ufficio di direttore generale, ossia la scadenza naturale dell'incarico, bensì a casi in cui comprovati motivi rendano impossibile provvedere alla nuova nomina nei sessanta giorni. Si tratta di vicende ben diverse, quindi, da quelle affrontate dalla sentenza n. 159 del 2018, concernente disposizioni che, nelle more della costituzione degli elenchi regionali, impedivano tout court la nomina dei nuovi direttori generali, con il commissariamento *ope legis* degli enti in cui il relativo incarico venisse a scadenza.

Le disposizioni impugnate, invece, non attribuiscono alla Regione una discrezionalità tale da poter scegliere, ogni volta che l'ufficio di direttore generale sia vacante, se nominare il nuovo direttore o commissariare l'ente. Tale eventualità, paventata dalla difesa statale, è infatti esclusa dalla necessità che il provvedimento di nomina del commissario straordinario giustifichi le ragioni per cui non si sia potuto addivenire alla ordinaria sostituzione del direttore generale, precisando che siano indicati i «comprovati motivi» della scelta regionale, sulla base del complessivo contesto normativo di riferimento. Nel caso di commissariamento a seguito di vacanza intervenuta per decadenza del direttore generale, ad esempio, la Regione dovrà indicare anche le ragioni per cui non si possa scegliere il direttore generale nella rosa dei soggetti individuati nelle precedenti selezioni, come consentirebbe l'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 171 del 2016.

Il potere di nomina regionale di un commissario straordinario degli enti del SSR, pertanto, risulta ragionevolmente circoscritto e delimitato, nel rispetto anche degli artt. 3 e 97 Cost., restando sempre possibile, tra l'altro, il sindacato amministrativo sull'atto di nomina.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Puglia 17 aprile 2018, n. 15 (Norme in materia di nomina dei direttori generali delle aziende ed enti del Servizio sanitario regionale in attuazione del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, e interventi finanziari in favore della ricerca per la cura delle malattie rare), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 aprile 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_190087





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 27

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 febbraio 2019*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Puglia - Norma interpretativa del comma 1 dell'articolo 4 della legge regionale n. 14 del 2009 - Interventi straordinari di demolizione e ricostruzione - Interventi ammessi - Previsione che la disposizione debba essere interpretata nel senso che l'intervento edilizio di ricostruzione da effettuare, a seguito della demolizione di uno o più edifici a destinazione residenziale o non residenziale, può essere realizzato anche con una diversa sistemazione plano-volumetrica, ovvero con diverse dislocazioni del volume massimo consentito all'interno dell'area di pertinenza.**

– Legge della Regione Puglia 17 dicembre 2018, n. 59 (“Modifiche e integrazioni alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell’attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale)”), art. 4 (*recte*: art. 2).

Ricorso *ex art.* 127 Costituzione per la Presidenza del Consiglio dei ministri (c.f. n. 80188230587), in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa *ex lege* dall’Avvocatura generale dello Stato (c.f. n. 80224030587; pec: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it; fax 06/96514000) ed elettivamente domiciliata presso i suoi uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, ricorrente;

Contro Regione Puglia in persona del Presidente *pro tempore*, dott. Michele Emiliano, con sede in Bari, lungomare N. Sauro 33, c.a.p. 70100, resistente;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 2 della legge della Regione Puglia 17 dicembre 2018, n. 59, pubblicata nel B.U.R. n. 159 del 17 dicembre 2018, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell’attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale)».

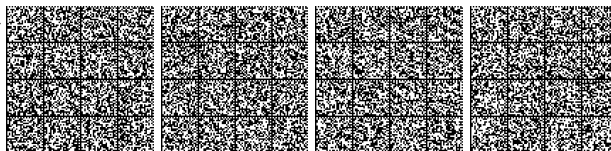
La legge della Regione Puglia 17 dicembre 2018, n. 59, che detta modifiche e integrazioni alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell’attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale), è censurabile con riferimento disposizione nell’art. 2 in quanto viola il principio di ragionevolezza di cui agli articoli 3, 97, e 117, comma 3 della Costituzione, alla luce dei seguenti

## MOTIVI

1. L’art. 2 della legge regionale rubricato «Norma interpretativa del comma 1 dell’art. 4 della l.r. n. 14/2009», testualmente prevede: «1. Il comma 1 dell’art. 4 della l.r. n. 14/2009 deve essere interpretato nel senso che l’intervento edilizio di ricostruzione da effettuare a seguito della demolizione di uno o più edifici a destinazione residenziale o non residenziale, può essere realizzato anche con una diversa sistemazione plano-volumetrica, ovvero con diverse dislocazioni del volume massimo consentito all’interno dell’area di pertinenza, alle condizioni di cui all’art. 5, comma 3, della medesima l.r. n. 14/2009 e qualora insista in zona dotata delle urbanizzazioni primarie previste dalle vigenti disposizioni normative, statali e regionali.»

Detta disposizione, lungi dal dare una mera interpretazione della citata norma regionale, presenta aspetti del tutto innovativi rispetto a quella che intende interpretare, prevedendo che gli interventi edilizi consentiti dalla medesima disposizione possano essere realizzati «anche con una diversa sistemazione plano-volumetrica, ovvero con diverse dislocazioni del volume massimo consentito all’interno dell’area di pertinenza».

Occorre ricordare, in proposito, che la legge regionale n. 14/2009 ha dettato norme di carattere straordinario con le quali sono stati consentiti interventi edilizi anche in deroga agli strumenti urbanistici vigenti.



Nello specifico, l'art. 4, comma 1 della legge regionale n. 14/2009, nel testo vigente anteriormente alle modifiche da ultimo introdotte con la legge della Regione Puglia n. 59/2018, risultava così formulato: «1. Al fine di migliorare la qualità del patrimonio edilizio esistente, sono ammessi interventi di demolizione e ricostruzione di edifici residenziali e non residenziali o misti con realizzazione di un aumento di volumetria sino al 35 per cento di quella legittimamente esistente alla data di entrata in vigore della presente legge da destinare, per la complessiva volumetria risultate a seguito dell'intervento, al medesimo uso preesistente legittimo o legittimato, ovvero residenziale, ovvero ad altri usi consentiti dallo strumento urbanistico. A seguito degli interventi previsti dal presente articolo, gli edifici residenziali non possono essere destinati a uso residenziale qualora ricadano all'interno delle zone territoriali omogenee E) di cui all'art. 2 del decreto del Ministero dei lavori pubblici 1444/1968».

La disposizione interpretativa, dunque, appare avere una portata retroattiva che la rende incostituzionale sotto vari profili.

Invero, la disposizione oggetto di censura, seppure qualificata dal legislatore regionale in termini di norma di interpretazione autentica, in realtà si pone in contrasto con il consolidato orientamento di codesta Ecc.ma Corte in tema di scrutinio, attraverso il parametro dell'art. 3 Cost., della legittimità delle norme di interpretazione autentica o, comunque, delle norme dotate di efficacia retroattiva.

Il legislatore regionale, infatti, non ha assegnato alla norma interpretata (l'art. 4, comma 1 della legge regionale n. 14/2009) un significato in quest'ultima già contenuto, e riconoscibile come una delle possibili letture del testo normativo (originario), né ha chiarito una oggettiva incertezza del quadro normativo in ragione di un dibattito giurisprudenziale irrisolto, o consentito di ristabilire una interpretazione aderente all'originaria volontà del legislatore a tutela della certezza del diritto e dell'uguaglianza dei cittadini.

Al contrario, il legislatore regionale ha sostanzialmente ampliato (retroattivamente) la portata del dato normativo, legittimando deroghe volumetriche ad interventi di ristrutturazione su edifici, oltre i limiti consentiti dell'originaria disciplina regionale del 2009 (e successive modificazioni).

È opportuno evidenziare che se è vero in linea generale che il legislatore ha la possibilità di emanare norme retroattive di interpretazione autentica, la retroattività deve comunque trovare giustificazione nell'esigenza di tutela di principi, diritti e beni di rilievo costituzionale.

Codesta Ecc.ma Corte ha infatti chiarito (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 271/2011) che «il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze nell'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore (*ex plurimis*: sentenze n. 209 del 2010, n. 24 del 2009, n. 170 del 2008 e n. 234 del 2007)»; al contempo, però, è stata sottolineata la sussistenza di una serie di limiti all'efficacia retro attiva delle leggi, quali «il rispetto del principio di ragionevolezza che ridonda nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (Corte cost. n. 397 del 1994).

La deroga al principio della irretroattività delle norme trova quindi il suo fondamento nel principio di ragionevolezza: «La erroneità della auto-qualificazione delle norme impugnate come interpretative costituisce ... un primo indice ..., della irragionevolezza del loro retroagire nel tempo, ulteriormente corroborato dalla constatazione che le stesse introducono innovazioni, destinate, per lo più, ad ampliare facoltà in deroga ai relativi strumenti urbanistici, peraltro non necessariamente in termini di logica continuità con il quadro generale di riferimento sul quale le stesse sono destinate ad incidere» (cfr. Corte cost., sentenza n. 73/2017).

Come si è detto, è la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale ad aver individuato alcuni limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali sopra citati tra i quali sono ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza (che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento), la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto, la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico ed il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario.

In tal senso, è stato più volte chiarito che — fermo restando che sono interpretative «quelle norme obiettivamente dirette a chiarire il senso di norme preesistenti ovvero a escludere o a enucleare uno dei sensi fra quelli ragionevolmente ascrivibili alla norma interpretata» — la norma di interpretazione autentica deve necessariamente derivare da un rapporto tra norme — non riscontrabile nel caso di specie — in cui la norma interpretante si salda con la norma interpretata, dando luogo ad un «precetto normativo unitario» (così, Corte cost. nn. 132 del 2008 e, più risalenti, 311 e 94 del 1995, 397 del 1994, 424 del 1993, 455 del 1992).





In linea di principio, la potenzialità retroattiva delle leggi di interpretazione autentica deve necessariamente preservare il rispetto di certezza del diritto e del legittimo affidamento dei cittadini, da considerarsi come principi di «civiltà giuridica».

Dunque, atteso che la previsione regionale ha un indubbio carattere innovativo, con efficacia retroattiva, essa rende legittime condotte che, non considerate tali al momento della loro realizzazione (perché non conformi agli strumenti urbanistici di riferimento), lo divengono per effetto dell'intervento successivo del legislatore, con l'ulteriore conseguenza di consentire la regolarizzazione *ex post* di opere che, al momento della loro realizzazione, erano in contrasto con gli strumenti urbanistici di riferimento, dando corpo, in definitiva, ad una surrettizia ipotesi di sanatoria straordinaria che esula dalle competenze regionali e risulta pertanto illegittima.

Si tratta, in altre parole, di una disposizione (l'art. 4 della legge regionale Puglia n. 59/2018) innovativa ad efficacia retroattiva, volta a legittimare condotte che, non considerate tali al momento della realizzazione (in quanto non conformi agli strumenti urbanistici di riferimento), lo diventano per effetto di un successivo intervento legislativo, la cui finalità (la proroga del c.d. Piano Casa Puglia anche per il 2019 con al fine di incentivare l'attività edilizia e migliorare la qualità del patrimonio edilizio residenziale) è comunque recessiva rispetto alla certezza del diritto.

E ciò in quanto la disposizione oggetto di impugnazione, per quanto a carattere prevalentemente di favore rispetto agli interessi dei singoli destinatari (la norma, come si è detto, legittima l'intervento edilizio a seguito della demolizione «anche con diversa sistemazione plano-volumetrica, ovvero con diverse dislocazioni del volume massimo consentito all'interno dell'area di pertinenza»), retroagendo nel tempo, sacrifica le posizioni soggettive di potenziali controinteressati che facevano affidamento sulla stabilità dell'assetto normativa vigente all'epoca delle rispettive condotte.

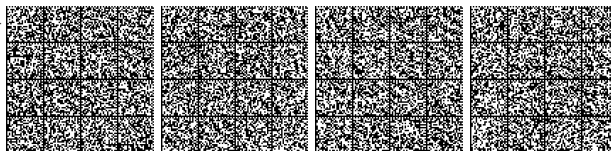
La norma in questione, pertanto, travalica i limiti individuati dalla richiamata giurisprudenza della Corte costituzionale, violando l'art. 3 della Costituzione.

Codesta Ecc.ma Corte ha avuto modo di pronunciarsi in più occasioni sulla tenuta costituzionale di disposizioni legislative regionali in materia edilizia di contenuto simile a quella oggetto dell'odierna impugnazione.

Particolare interesse riveste, sul punto, il percorso motivazionale della sentenza n. 209/2010, nella quale, nel dichiarare nel dichiarare l'incostituzionalità di una legge di interpretazione autentica — provinciale urbanistica della Provincia di Bolzano, è stato evidenziato che, l'irragionevolezza risiede nella circostanza che il legislatore è intervenuto per rendere retroattivamente legittimo ciò che era illegittimo, senza che fosse necessario risolvere oscillazioni giurisprudenziali e senza che il testo delle norme «interpretate» offrisse alcun appiglio semantico nel senso delle rilevanti modifiche introdotte. In tal modo non solo si è leso l'affidamento dei consociati nella stabilità della disciplina giuridica della fattispecie, che viene sconvolta dall'ingresso inopinato e immotivato di norme retroattive che alternano rapporti progressi, ma si rende inutile e privo di effettività il diritto de cittadini di adire i giudici per ottenere la tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive».

Il medesimo percorso argomentativo è stato ribadito, poi, nella successiva sentenza n. 73 del 2017 (già sopra richiamata) di codesta Ecc.ma Corte, chiamata in quell'occasione a pronunciarsi, in fattispecie analoga, sulla tenuta costituzionale dell'art. 44 della legge della Regione Basilicata 4 marzo 2016, n. 5 (recante interpretazione autentica dell'art. 3 L.R. 7 agosto 2009, n. 25 «Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente»), ai sensi del quale: «L'art. 3, comma 1 della legge regionale 7 agosto 2009, n. 25, come modificato dall'art. 4 della legge regionale 3 dicembre 2012, n. 25, nella parte in cui prevede che «A tal fine sono consentiti interventi straordinari di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti, autorizzati o condonati, con aumento della superficie complessiva entro il limite max del 30%», va interpretato con continuità temporale nel senso che, «tra gli edifici esistenti sono ricompresi anche gli edifici residenziali in fase di realizzazione in forza di titolo abilitativo in corso di validità». Ebbene, svolte le necessarie premesse di carattere generale circa la tenuta costituzionale di una norma di interpretazione autentica a carattere retroattivo, è stata affermata l'illegittimità della disposizione regionale, tenuto conto dell'insussistenza — anche in quel caso — di adeguate giustificazioni in punto di ragionevolezza della disposizione in esame, destinata «per lo più ad ampliare facoltà in deroga ai relativi strumenti urbanistici, peraltro non necessariamente in termini di logica continuità con il quadro generali di riferimento sul quale le stesse sono destinate ad incidere».

2. A ciò si aggiunga, quale ulteriore profilo di incostituzionalità della disposizione in commento, che a motivo delle rilevanti modifiche via via apportate alla legge regionale n. 14 del 2009 (le modifiche all'art. 4 di tale legge regionale sono state introdotte anche a mezzo dell'art. 3 della legge regionale n. 59 del 2018 e, ancora, da ultimo, mediante l'art. 35 della legge regionale n. 67 del 2018), le amministrazioni comunali potrebbero in realtà non trovarsi nelle condizioni di verificare caso per caso e distinguere ciò che è stato realizzato (o proseguito, o completato) nei periodi intercorrenti tra le modifiche medesime. Ciò, in contrasto con i principi di ragionevolezza e buon andamento, di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione.



In proposito appare opportuno rammentare che nella citata sentenza n. 73 del 2017, codesta Ecc.ma Corte ha avuto modo di affermare che «Anche a voler ritenere che, nella specie, le disposizioni impugnate possano trovare una loro giustificazione nell'esigenza della Regione di assicurare una maggiore omogeneità alle norme in oggetto per fare fronte al sovrapporsi delle modifiche intervenute nel tempo, siffatta finalità deve ritenersi recessiva rispetto al valore della certezza del diritto, nel caso messo in discussione in una materia, quella urbanistica, rispetto alla quale assume una peculiare rilevanza l'affidamento che la collettività ripone nella sicurezza giuridica (sentenza n. 209 del 2010). Del resto, pur guardando alla potenziale incidenza delle norme impugnate sui rapporti inteprivati, va osservato che le stesse, per quanto prevalentemente di favore rispetto agli interessi dei singoli destinatari, retroagendo nel tempo sacrificano, in linea di principio, le posizioni soggettive dei potenziali controinteressati che facevano affidamento sulla stabilità dell'assetto normativo vigente all'epoca delle singole condotte.».

3. L'art. 2 della legge della Regione Puglia n. 59/2018 risulta, inoltre, adottato anche in violazione della disciplina di «governo del territorio» di competenza dello Stato.

Nello specifico, sussiste il contrasto — quali parametri interposti — con gli articoli 36 e 37 comma 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, il quale richiede, ai fini del rilascio del titolo abilitativo in sanatoria, la c.d. «doppia conformità», intesa come conformità dell'intervento sia al momento della realizzazione sia al momento della presentazione della domanda, poichè la portata derogatoria della legge regionale n. 14 del 2009 e successive modifiche, diviene ora applicabile anche ad interventi che, invece, eseguiti medio-tempore, avrebbero dovuto essere realizzati in conformità agli strumenti urbanistici.

In altre parole, la portata retroattiva della disposizione normativa oggetto di censura finirebbe per rendere legittimi ex post interventi che al momento della loro realizzazione non erano conformi agli strumenti urbanistici all'epoca vigenti.

Com'è noto, invero, l'atto di sanatoria di titoli edilizi abilitativi può essere assentito solo per vizi formali. La «doppia conformità» è riconosciuta in via giurisprudenziale quale principio fondamentale vincolante per la legislazione regionale (*cf.* Corte costituzionale n. 101/2013; Cons. Stato, IV, n. 32/2013, ove si precisa, tra l'altro che la disciplina urbanistica non ha effetto retroattivo; Cons. Stato, V, n. 3220/2013; Tribunale amministrativo regionale Umbria n. 590/2014), ed è prevista sia per gli interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, o in difformità da esso, ovvero in assenza di DIA alternativa o in difformità da essa (art. 36 del DPR n. 380/2001), sia per quelli eseguiti in assenza della o in difformità dalla SCIA (art. 37, comma 4 del DPR n. 380/2001).

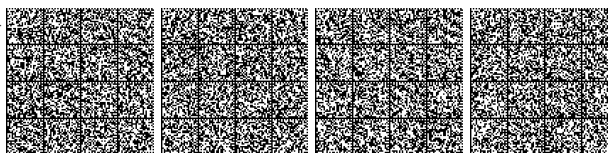
La disposizione censurata non rispetta la citata normativa statale laddove, nel prevede l'efficacia di «interpretazione autentica» dell'art. 4, comma 1, della legge regionale n. 14/2009, subordina l'intervento edilizio «alle condizioni di cui all'art. 5, comma 3, della medesima legge regionale n. 14/2009». L'art. 5 della legge Regione Puglia n. 14/2009, a sua volta, prevede che «tutti gli interventi previsti dagli articoli 3 e 4 sono realizzabili mediante permesso di costruire o mediante segnalazione certificata di inizio attività in alternativa al permesso di costruire» (il riferimento è quindi al procedimento amministrativo di cui agli articoli 36 e 37 del DPR n. 380/2001).

In generale, alla luce delle nuove disposizioni interpretative di cui alla legge in esame la tipologia di interventi previsti dall'art. 2 legge regionale n. 59/2018 viene legittimata mediante l'estensione della portata derogatoria delle previsioni della legge regionale n. 14/2009, con la possibilità di legittimo rilascio dei prescritti titoli abilitativi, nonostante la disciplina statale degli articoli 36 e 37 ora richiamata.

La disposizione censurata, anche ove dovesse essere ritenuta legittimamente retroattiva, contrasterebbe comunque anche con il disposto dell'art. 5 («Costruzioni private») del decreto-legge n. 70/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106/2011 (il quale ai commi da 9 a 14 reca la disciplina di principio per la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente e per la promozione e agevolazione della riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare), che al comma 10 esclude che gli interventi edilizi in deroga possano «riferirsi ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria.».

L'art. 2 della legge Regione Puglia n. 59 del 2018, dunque, oltre a violare l'art. 3 della Costituzione laddove introduce norme interpretative autentiche, travalica anche i limiti della potestà legislativa regionale invadendo l'ambito assegnato dalla Costituzione alla legge dello Stato in materia di «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma.

Tanto premesso, la Presidenza del Consiglio dei ministri, come in epigrafe rappresentata, difesa e domiciliata, chiede l'accoglimento delle seguenti conclusioni.



*P.Q.M.*

*Voglia l'Ecc.ma Corte costituzionale adita accogliere il presente ricorso e per l'effetto dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione oggetto di censura, art. 4 della legge Regione Puglia n. 59 del 2018.*

*Si deposita la determinazione della Presidenza del Consiglio dei ministri.*

Roma, 15 febbraio 2019

*Avvocato dello Stato: NUNZIATA*

*Procuratore dello Stato: DE VERGORI*

19C00071

N. 4

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

**Professioni - Azione disciplinare, avviata dall'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri, e conseguente provvedimento sanzionatorio, nei confronti dell'assessore alle politiche per la salute della Regione Emilia-Romagna, medico iscritto all'albo, in relazione alla proposta, formazione e adozione della delibera di Giunta regionale 11 aprile 2016, n. 508 - Inerzia sull'atto di significazione e sollecitazione della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna, indirizzato al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro della salute, in qualità di Amministrazione vigilante sull'azione degli Ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri.**

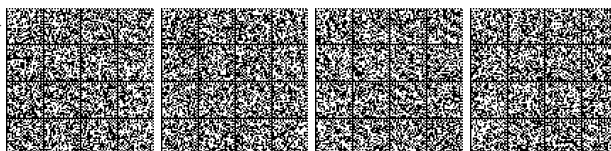
– Atto conclusivo dell'udienza disciplinare del 30 novembre 2018, consistente nella pronuncia di radiazione [dal relativo albo professionale], quale sanzione disciplinare, adottato dalla Commissione disciplinare medica dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna, a conclusione del procedimento disciplinare a carico del dott. Sergio Venturi, assessore alle politiche per la salute della Regione Emilia-Romagna; Silenzio del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della salute serbato sull'atto di significazione e sollecitazione trasmesso, dalla Giunta regionale dell'Emilia-Romagna, in data 27 dicembre 2018.

Ricorso per conflitto di attribuzioni per la Regione Emilia-Romagna (c.f. 80062590379) in persona del Presidente e legale rappresentante p.t., Stefano Bonaccini, domiciliato per la carica presso la Sede dell'Ente in 40127 Bologna al Viale Aldo Moro, 52, a ciò autorizzato con deliberazione n. 110 assunta dalla Giunta regionale in data 28.01.2019 (doc. 1), rappresentato e difeso, giusta procura speciale a margine del presente atto, dagli avvocati professori Giuseppe Caia (c.f. CAI GPP 54B17 1608V; fax 051.248492; pec: giuseppe.caia@ordineavvocatibopec.it) e Vittorio Manes (c.f. MNS VTR 73P19 A944S; fax 051/0361775 pec: prof.vmanes@ordineavvocatibopec.it), entrambi del Foro di Bologna, elettivamente domiciliati presso lo Studio del primo in 00197 Roma, al Viale Parioli, 180 (per comunicazioni: giuseppe.caia@ordineavvocatibopec.it oppure fax: 051.248492);

Contro lo Stato in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri p.t., domiciliato per la carica in 00187 Roma, Palazzo Chigi, alla Piazza Colonna, 370 per annullamento dell'atto conclusivo dell'udienza disciplinare del 30 novembre 2018, consistente nella pronuncia di radiazione quale sanzione disciplinare, adottato dalla Commissione disciplinare medica dell'Ordine Provinciale dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri di Bologna, a conclusione del procedimento disciplinare prot. n. 2501/gp/pm a carico del dott. Sergio Venturi, all'epoca dei fatti e a tutt'oggi Assessore alle politiche per la salute della Regione Emilia-Romagna.

FATTO

1. Il conflitto di attribuzioni che la Regione Emilia-Romagna solleva nei confronti dello Stato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e dell'art. 25 delle Norme integrative, è causato dalla invasione della sfera di competenza della Regione determinata da una anomala pronuncia in data 30 novembre 2018 (doc. 2) della Commissione disciplinare medica dell'Ordine Provinciale dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri di Bologna e dalla



inerzia del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro della Salute, ai quali la Regione ha rivolto un atto di significazione e sollecitazione in data 27 dicembre 2018 (doc. 3), richiedendo ad essi l'adozione di ogni atto opportuno e necessario a ripristinare la legalità violata. Tale sollecitazione — alla data in cui è stata adottata la delibera che ha deciso la proposizione del presente ricorso — è rimasta senza esito. Considerando la gravità dell'invasione della sfera di competenza regionale in materia di “tutela della salute”, con delibera della Giunta regionale n. 110 del 28.01.2019 (doc. 1 cit.) è stata decisa la proposizione del conflitto di attribuzioni per i motivi che saranno successivamente illustrati.

1.1. L'Assessore alle politiche per la salute, dott. Sergio Venturi, è medico chirurgo ma, notoriamente, non esercita alcuna attività o professione medica né presso strutture pubbliche, né private, né in proprio in forma libera da quando ha assunto la carica di Assessore regionale. Il 26 settembre 2018 l'Ordine Provinciale dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri di Bologna ha comunicato (doc. 4) all'Assessore l'apertura di un procedimento a suo carico per violazione del Codice Deontologico Medico «rispetto alla Delibera di Giunta Regionale n. 508/2016 dal medesimo proposta e formata, oltre che concorsualmente deliberata» sulla base di due segnalazioni del Sindacato Nazionale Autonomo dei Medici Italiani (SNAMI) (doc. 4-bis), dirette ad attivare «una valutazione deontologica su chi aveva promosso e concorso a formare la delibera di Giunta Regionale in parola, adottata “su proposta dell'Assessore alle Politiche della Salute” come risulta dallo stesso corpo dell'atto».

Tale comunicazione va richiamava genericamente una delibera di apertura del procedimento senza allegarla e senza indicarne i relativi estremi. Tale documento, seppure formalmente richiesto in data 10 ottobre 2018 e formalmente sollecitato nuovamente in data 15 novembre 2018, è stato consegnato al Legale dell'Assessore regionale soltanto in data 29 novembre 2018, ossia il giorno antecedente all'udienza disciplinare (doc. 4-ter).

Nell'udienza del 30 novembre 2018 la Commissione disciplinare medica dell'Ordine provinciale ha concluso il procedimento, pronunciando la radiazione dell'Assessore regionale alle politiche per la salute dall'Albo provinciale dei Medici e dando contestuale lettura del dispositivo del provvedimento. Tale pronuncia è il primo atto del procedimento in esame dotato di efficacia e rilevanza esterna e diretto a esprimere in modo chiaro e inequivoco la pretesa dell'Ordine Provinciale dei Medici Chirurghi e Odontoiatri di Bologna di esercitare una competenza, il cui svolgimento ha determinato l'invasione o, comunque, una menomazione delle attribuzioni regionali in particolare in materia di “tutela della salute”.

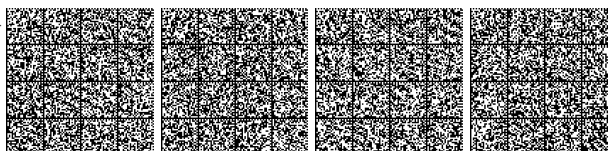
Ai fini di tutela giurisdizionale il dott. Sergio Venturi “quale componente della Giunta regionale” ha presentato in data 3 dicembre 2018 un'istanza per accedere al «verbale di udienza del 30 novembre 2018 [...] unitamente al dispositivo della decisione di cui è stata data lettura in esito alla discussione» (doc. 5); all'istanza l'Ordine provinciale non ha dato seguito.

Anche la Regione Emilia-Romagna ha proceduto a presentare un'autonoma istanza di accesso agli atti per esigenze di tutela giurisdizionale avente il medesimo oggetto il 17 gennaio 2019 (doc. 6), rimasta — alla data di notificazione del presente ricorso — senza alcun esito.

2. La competenza amministrativa della Regione in materia di “tutela della salute” è ampia e comunemente ravvisata. Essa si fonda, in generale, in conformità agli artt. 117 e 118 Cost., oltre che — ovviamente — alla legge istitutiva del servizio sanitario nazionale, legge 23 dicembre 1978, n. 833 (cfr. in particolare art. 11), sul riparto di competenze determinato dal d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni attraverso il d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229 (cfr. in particolare il relativo art. 2) e dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (cfr. in particolare i relativi artt. 112, 114 e 115).

La delibera della Giunta regionale n. 508/2016 dell'11 aprile 2016 ha per oggetto “Principi e criteri in ordine alla predisposizione di linee guida regionali per l'armonizzazione dei protocolli avanzati di impiego di personale infermieristico adottati ai sensi dell'art. 10 d.p.r. 27 marzo 1992 per lo svolgimento del servizio di emergenza sanitaria territoriale 118” (doc. 7).

In estrema sintesi, ed al solo fine di inquadrare la problematica, si segnala che in base a questo atto di indirizzo regionale l'impiego di personale infermieristico specializzato nell'assistenza sanitaria in emergenza (ambulanza 118) deve comunque assicurare che «l'intervento infermieristico è basato sulla rilevazione non discrezionale di segni e sintomi e sulla somministrazione di farmaci per la quale non è consentita alcuna possibile scelta tra diverse strategie terapeutiche» (così nelle premesse della delibera). Nella delibera stessa compaiono le seguenti ulteriori prescrizioni: l'impiego avanzato del personale infermieristico nei servizi di emergenza 118 dovrà «in ogni caso attenersi [ai seguenti indirizzi da recepire nei protocolli operativi aziendali]: a) coerenza con le migliori pratiche nazionali e internazionali; b) assicurare un elevato livello di formazione del personale, medico e infermieristico, coinvolto; c) prevedere che le procedure aziendali vengano adottate e aggiornate a cura del medico responsabile del Servizio di emergenza e che, in ogni caso, siano fatte salve le responsabilità, le sfere di autonomia decisionale e le competenze organizzative dei dirigenti dei Servizi nella redazione dei protocolli; d) garantire che i protocolli presentino un livello di dettaglio tale da





eliminare ogni componente discrezionale-valutativa dell'intervento in capo all'operatore sanitario non medico, prevenendo che qualunque intervento complesso o che presenti margini di incertezza esecutiva sia rimesso alla valutazione del personale medico, assicurando la tracciabilità dei relativi contatti; e) istituire adeguate procedure di monitoraggio al fine di accertarne i vantaggi in termini di efficacia ed efficienza nella gestione del servizio sanitario e le modalità di verifica interna atte a mantenerli» (così nel dispositivo della delibera regionale).

L'Ordine Provinciale dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri di Bologna ha ritenuto questo atto presuntamente lesivo dell'interesse della categoria dei medici ed ha irrogato la massima sanzione disciplinare (la radiazione) all'Assessore, dott. Sergio Venturi, per aver proposto l'atto e concorso ad approvarlo in Giunta.

Il provvedimento disciplinare è stato inflitto al dott. Sergio Venturi dall'Ordine provinciale al quale egli è iscritto sin da epoca precedente alla data in cui è stato incaricato, dal Presidente della Giunta regionale, delle funzioni di Assessore regionale alle politiche della salute.

La delibera regionale n. 508/2016 (doc. 7 cit.) non era stata impugnata davanti al giudice amministrativo né dall'Ordine provinciale né da parte di altri soggetti interessati.

Si deve anzi sottolineare che la delibera regionale citata trova specifico fondamento in atti generali dello Stato. Ci si riferisce in particolare al d.P.R. 27 marzo 1992, recante "Atto di indirizzo e coordinamento alle Regioni per la determinazione dei livelli di assistenza sanitaria in emergenza" e allo "Atto di intesa tra Stato e regioni di approvazione delle linee guida sul sistema di emergenza sanitaria in applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 1992", dell'11 aprile 1996 (pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*, serie generale, 17 maggio 1996, n. 114), dei quali si richiameranno i contenuti principali nell'esposizione in diritto.

3. Correlativamente a quanto esposto in ordine alle competenze della Regione nella materia della "tutela della salute", non si riscontrano competenze di un Ordine provinciale dei medici che possano — anche e seppure, attraverso il sindacato comportamentale di un proprio iscritto, titolare di un ufficio della Regione — condizionare, disattendere o disapplicare gli atti amministrativi della Regione che recano indirizzi e disciplina dell'organizzazione dei servizi sanitari e all'utenza.

Nel periodo temporale in cui l'Ordine provinciale ha adottato gli atti che hanno generato il conflitto di attribuzioni, erano — tra l'altro — già in vigore le nuove disposizioni di riordino della disciplina degli Ordini delle professioni sanitarie introdotte con la legge 11 gennaio 2018, n. 3; ma già in precedenza i capi I, II e III del d.lgs.C.p.s. 13 settembre 1946, n. 233, ratificato con legge 17 aprile 1956, n. 561 non attribuivano agli Ordini professionali alcuna competenza amministrativa interferente con le determinazioni dell'Amministrazione pubblica competente per le funzioni amministrative in materia di tutela della salute.

Neppure la specifica disciplina sulle competenze disciplinari nei confronti dei sanitari ammette la disapplicazione o l'interferenza con gli atti amministrativi delle Amministrazioni pubbliche competenti (*cf.* art. 38 e segg. del d.P.R. 5 aprile 1950, n. 221). Non vi può essere violazione disciplinare per atti di esercizio di una competenza amministrativa degli enti competenti, per definizione estranea alla figura del medico. Né tantomeno l'adozione di un atto amministrativo può rilevare quale violazione disciplinare, presupposto per l'esercizio della relativa azione.

4. Tale grave invasione delle attribuzioni amministrative regionali ha determinato la Regione ad inoltrare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed al Ministero della Salute, quali Autorità vigilanti dell'Ordine provinciale [che è "organo sussidiario dello Stato": art. 1, comma 3, lett. a) del d.lgs.C.p.S. n. 133/1946 come modificato dalla legge n. 3/2018], un atto di significazione e sollecitazione (doc. 3 cit.) per ripristinare la legalità violata.

In tale atto di significazione si è evidenziato «che le prerogative costituzionali della Regione in materia di "tutela della salute" sono state gravemente invase da atti dell'Ordine Provinciale dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri di Bologna, che pretende la disapplicazione della delibera della Giunta della Regione Emilia-Romagna 11 aprile 2016, n. 508 ("Principi e criteri in ordine alla produzione di linee guida regionali per l'armonizzazione dei protocolli avanzati di impiego del personale infermieristico adottati ai sensi dell'art. 10 del d.P.R. 27 marzo 1992 per lo svolgimento del servizio di emergenza sanitaria territoriale 118"), delibera esecutiva ed inoppugnabile non essendo stata censurata davanti al Giudice Amministrativo competente né dall'Ordine Provinciale né dagli altri Ordini in Regione, né da altri soggetti astrattamente legittimati; che l'Ordine Provinciale dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri di Bologna ha pronunciato la radiazione dell'Assessore Dott. Sergio Venturi nell'udienza disciplinare del 30 novembre 2018 per avere egli proposto e concorso a deliberare la citata delibera della Giunta della Regione Emilia-Romagna 11 aprile 2016, n. 508; [...] che le sanzioni disciplinari possono essere comminate ai "sanitari che si rendano colpevoli di abusi o mancanze nell'esercizio della professione o, comunque, di fatti disdicevoli al decoro professionale" (art. 38 del d.P.R. 5 aprile 1950, n. 221 e successive modifiche ed integrazioni); che, in particolare, la "radiazione [quale sanzione disciplinare] è pronunciata contro l'iscritto che con la sua condotta abbia compromesso gravemente la sua reputazione e la dignità della classe sanitaria" (art. 41, d.P.R. ult. cit.); che l'azione disciplinare che l'Ordine Provinciale dei Medici



Chirurghi e degli Odontoiatri di Bologna ha voluto, in maniera anomala, condurre e concludere con l'irrogazione di una sanzione nei confronti di un soggetto che è sì iscritto all'Albo professionale ma che non ha esercitato un'attività medica bensì una attività politico-amministrativa si configura come invasione e censura delle competenze della Regione Emilia-Romagna in materia di sanità attribuite ed esercitate in funzione degli interessi generali e dell'utenza del servizio pubblico dovendo recedere ogni interesse particolaristico; che l'Ordine professionale, nell'esercizio delle competenze disciplinari ad esso attribuite, non può sindacare la legittimità o l'illegittimità di un atto amministrativo e neppure la lesività di esso per la categoria dei medici, essendo attribuita la relativa giurisdizione al giudice naturale precostituito per legge. La pretesa di sindacato determina un'invasione della sfera di competenza regionale; [...] che la radiazione proposta a danno dell'Assessore Dott. Sergio Venturi si presenta come sostanziale censura dell'azione amministrativa regionale e negazione della funzione amministrativa regionale, con effetto di invasione delle competenze costituzionalmente attribuite all'Ente-Regione; // che, nonostante l'immediato clamore mediatico e le censure rivolte all'abnorme ed eccessivo provvedimento di radiazione per fatti non inerenti all'esercizio della professione medica, non si ha notizia fino alla data odierna del 27 dicembre 2018 di atti o azioni intraprese per correggere l'eccessivo operato dell'Ordine Provinciale dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri di Bologna; [...] che l'art. 1, comma 3, lett b) del d.lgs. CpS 13 settembre 1946, n. 233 ratificato dalla legge 17 aprile 1956, n. 561, come modificato con la legge 11 gennaio 2018, n. 3 (art. 4, comma 1), attribuisce al Ministero della salute funzioni di vigilanza sull'azione degli Ordini dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri; // che, in primo luogo, l'Ordine Provinciale di Bologna, nelle fattispecie sopra richiamate, agisce in carenza assoluta di competenza e in elusione della legge e grave disapplicazione di atti amministrativi generali e inoppugnabili della Regione, poiché mediante l'esercizio dell'azione disciplinare per fatti estranei alla propria giurisdizione in quanto svolti nell'esercizio di attività politico-istituzionale e comunque amministrativa di spettanza delle Amministrazioni territoriali competenti, intende in realtà sindacare un provvedimento amministrativo o, comunque, inibirne gli effetti; che, in secondo luogo, l'irrogazione di una sanzione disciplinare nei confronti dell'Assessore Sergio Venturi per fatti inerenti al suo ufficio di componente della Giunta regionale costituisce una compressione delle competenze proprie dell'intera Giunta regionale e quindi una lesione delle attribuzioni costituzionali della Regione Emilia-Romagna», precisando peraltro come tale atto fosse stato rivolto «alle destinatarie Autorità statali quale strumento per sollecitare e realizzare la leale collaborazione tra Stato e Regioni, essendo peraltro la Regione, ove mancassero tali azioni risolutive dell'invasione delle competenze regionali, necessariamente tenuta a tutelare la propria sfera di attribuzioni mediante il rimedio costituzionale per il quale la legge prevede termini perentori di proposizione».

5. Rilevate la totale inerzia del Governo e la mancata ostensione del verbale contenente il dispositivo del provvedimento adottato da parte dell'Ordine provinciale nonché considerati i termini perentori indicati dall'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87 per la proposizione del conflitto di attribuzioni, questa Regione ricorre a codesta Eccellentissima Corte costituzionale avverso la pronuncia del provvedimento disciplinare e l'omessa vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro della salute, per i seguenti motivi di

## DIRITTO

*I. INVASIONE/MENOMAZIONE DELLE ATTRIBUZIONI COSTITUZIONALI DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 117, COMMI 3, 4 E 6, 118, COMMA 1, 121, 123 COST. NONCHÉ DELL'ART. 46 STATUTO REGIONE E-R IN RIFERIMENTO ALL'ART. 2 D.LGS. N. 502/1992 E AGLI ARTT. 112, 114 e 115 D.LGS. N. 112/1998. INVASIVITÀ E CONSEGUENTE ILLEGITTIMITÀ DEGLI ATTI INDICATI IN EPIGRAFE, COMUNQUE VIZIATI PER CARENZA DI POTERE IN CONCRETO.*

1. Le competenze regionali, il cui esercizio è illegittimamente compromesso dagli atti ed omissioni imputabili allo Stato, di seguito descritti, si fondano sugli artt. 117, commi 3, 4 e 6 e 118, comma 1 Cost., oltre che sull'art. 11 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, ed, in particolare, sul riparto di competenze determinato dall'art. 2 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni e dagli artt. 112, 114 e 115 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112.

In specifico, si ricorda che l'azione regionale trova nel caso concreto diretto fondamento in atti generali dello Stato. Ci si riferisce, anzitutto, al d.P.R. 27 marzo 1992, recante "Atto di indirizzo e coordinamento alle Regioni per la determinazione dei livelli di assistenza sanitaria in emergenza", del quale si richiama anzitutto l'art. 2 che dispone: «le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano organizzano le attività di urgenza e di emergenza sanitaria articolate su: a) il sistema di allarme sanitario; b) il sistema di accettazione e di emergenza sanitaria» nonché gli artt. 5, comma 2 e 9, che attribuiscono alle Regioni le scelte organizzative concrete, ed in particolare l'art. 10 ove si stabilisce che «il personale infermieristico professionale, nello svolgimento del servizio di emergenza, può essere autorizzato a praticare iniezioni per via endovenosa e fleboclisi, nonché a svolgere le altre attività e manovre atte a salvaguardare



le funzioni vitali, previste dai protocolli decisi dal medico responsabile del servizio». Inoltre, si richiama lo “Atto di intesa tra Stato e regioni di approvazione delle linee guida sul sistema di emergenza sanitaria in applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 1992”, dell’11 aprile 1996 (pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*, serie generale, 17 maggio 1996, n. 114), che prevede che l’equipaggio minimo degli “automezzi attrezzati per il supporto vitale, di base ed avanzato” sia costituito da un autista soccorritore ed un infermiere professionale con preparazione specifica verificata dal responsabile di centrale operativa.

La pronuncia della radiazione, quale provvedimento disciplinare, a carico dell’Assessore regionale alle politiche per la salute per atti da esso compiuti, nell’ambito del procedimento di formazione di una delibera della Giunta non gradita all’Ordine professionale, rappresenta un’interferenza priva di qualsiasi base legislativa nelle determinazioni inerenti alla sfera di autonomia costituzionalmente attribuita alla Regione in materia di “tutela della salute” e, in particolare, nelle specifiche funzioni di organizzazione del servizio sanitario nazionale e dei servizi di emergenza. Ed infatti, la materia “tutela della salute” è assai più ampia rispetto alla precedente materia “assistenza sanitaria e ospedaliera” (cfr: tra le molte, Corte costituzionale, sentenza 7 luglio 2005, n. 270 e sentenza 5 maggio 2006, n. 181), tanto che in essa rientra certamente l’organizzazione sanitaria nel suo complesso, da considerare parte integrante della tutela della salute (cfr: Corte costituzionale, sentenza 14 novembre 2008, n. 371), cosicché tra le competenze regionali è ricompresa l’organizzazione dei servizi sanitari, da intendere come i metodi e le prassi di razionale ed efficiente utilizzazione delle risorse umane, finanziarie e materiali destinate a rendere possibile l’erogazione del servizio (cfr: Corte costituzionale, sentenza 23 marzo 2007, n. 105). Non si vede, pertanto, come un organo sussidiario dello Stato, al di fuori e prescindendo dai mezzi di tutela giurisdizionale ex art. 113 Cost., possa ingerirsi, sindacare e pretendere la disapplicazione (e, prima ancora, la non applicazione) di un atto organizzativo della Regione Emilia-Romagna nella implementazione dei servizi di emergenza sanitaria. Del resto, non esiste nessuna norma statale (v. i richiami contenuti in apertura di questo paragrafo 1 e quelli già sopra svolti nel paragrafo 3 dell’esposizione in fatto, che qui si devono intendere ripresi e richiamati) che circoscriva il potere organizzativo della Regione nel senso preteso dall’Ordine provinciale (privazione degli infermieri delle possibilità operative che la delibera regionale riconosce loro).

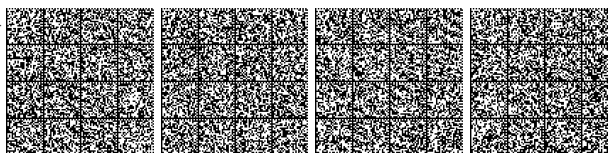
2. La carenza di potere (anche disciplinare) e la pretesa del suo esercizio si traducono in un’alterazione dell’ordine costituzionale delle competenze, posto che siffatta decisione comporta l’invasione della sfera di autonomia costituzionalmente riservata alla Regione, alla quale esclusivamente spetta l’esercizio delle funzioni che l’Ordine provinciale ha inteso condizionare.

La legge prevede che le sanzioni disciplinari possono essere comminate ai «sanitari che si rendano colpevoli di abusi o mancanze nell’esercizio della professione o, comunque, di fatti disdicevoli al decoro professionale» (art. 38 del d.P.R. 5 aprile 1950, n. 221 e successive modifiche ed integrazioni). L’azione disciplinare che l’Ordine provinciale ha voluto, in maniera anomala, condurre nei confronti di un soggetto che, seppure iscritto all’Albo professionale, non ha esercitato un’attività medica ma politico-amministrativa si traduce nella censura di una delibera approvata dalla Giunta della Regione Emilia-Romagna e divenuta inoppugnabile, della quale l’Ordine pretende la sostanziale disapplicazione da parte degli operatori. Tale azione si configura, pertanto, come un’invasione delle competenze regionali sopra richiamate, competenze attribuite ed esercitate in funzione degli interessi generali e dell’utenza del servizio pubblico davanti ai quali ogni interesse particolaristico deve recedere.

Come già precisato, spetta infatti alla Regione la competenza amministrativa in materia di “tutela della salute”. In particolare, l’art. 46 dello Statuto regionale approvato con legge reg. 31 marzo 2005, n. 13 attribuisce alla Giunta regionale le funzioni di «adottare i provvedimenti per realizzare i programmi di cui all’art. 28, comma 4, lettera d), compresi quelli concernenti [...] l’organizzazione dei servizi pubblici» [art. 46, comma 2, lett. e)] nonché di «adottare ogni altro provvedimento che lo Statuto e le leggi, nel rispetto delle competenze statutarie, non affidano alla competenza dell’Assemblea» (art. 46, comma 2, lett. k)].

3. L’Ordine provinciale ha agito in una situazione di carenza di potere in concreto, non sussistendo i presupposti per l’esercizio dell’azione disciplinare nei confronti di un Assessore regionale, per atti di alta amministrazione inerenti al suo ufficio, quali la proposta e il voto di una delibera di Giunta. Si tratta di un chiaro caso in cui un ente pretende di esercitare una propria competenza (quella disciplinare nei confronti dei medici) in modo anomalo ed esorbitante, al chiaro fine di condizionare l’esercizio dell’altrui sfera di attribuzioni attraverso il sindacato del comportamento di un iscritto all’Ordine.

Invero l’Ordine, mediante l’esercizio dell’azione disciplinare per fatti estranei alla propria giurisdizione, intende in realtà sindacare un provvedimento amministrativo o, comunque, inibirne gli effetti. Come codesta Eccellentissima Corte ha più volte avuto modo di affermare (rispetto — in tali casi — all’Autorità giudiziaria), l’art. 113, ult. comma, Cost., «rinviando alla legge la determinazione degli organi giudiziari abilitati ad annullare gli atti della pubblica amministrazione» “con ciò stesso” “esclude che spetti alle autorità giudiziarie ordinarie di annullare gli atti amministrativi





in mancanza di una previsione di legge; ed a più forte ragione comporta che tali autorità non possano contrapporsi o sovrapporsi alle autorità amministrative, arrogandosi poteri che per legge vadano esercitati dall'esecutivo, in forme e con procedimenti prefissati» (cfr. in tal senso Corte cost., sentenza 19 marzo 1985, n. 70, in diritto p.to 4).

Posto che tale affermazione sembra valere *a fortiori* per un Ordine provinciale nello svolgimento dei giudizi disciplinari, non risulta tollerabile che l'Ordine identifichi come presupposto della propria azione la «contrarietà al Codice Deontologico del contenuto della disciplina n. 508/2016 della Giunta Regionale dell'Emilia Romagna, adottata su proposta del Dott. Sergio Venturi» (cfr. doc. 4 cit.) svolgendo un improprio sindacato di legittimità della delibera di Giunta rispetto ad un Codice etico professionale di categoria, al fine di paralizzare l'esecuzione e di ottenere la revoca o modifica della delibera proposta dal proprio iscritto, titolare dell'ufficio di Assessore regionale alla sanità.

Alla stregua di tali principi, codesta Eccellentissima Corte, nella decisione sopra richiamata, ha negato che spettasse ad organi giudiziari adottare provvedimenti diretti nella sostanza «a dettare le linee dell'indirizzo amministrativo regionale, in ciò sostituendosi agli organi regionali competenti nella determinazione sia degli strumenti di intervento che dei tempi e modi di attuazione di tale indirizzo ed addirittura prescrivendo gli atti specifici che si ritiene debbano essere adottati» (cfr. Corte cost., sentenza 19 marzo 1985, n. 70, in diritto p.to 4).

Allo stesso modo è evidente che l'Ordine, attraverso l'emanazione di sanzioni di carattere personale a carico di un componente della Giunta, per attività riferibile esclusivamente a tale *munus*, interferisce nella determinazione delle linee dell'indirizzo amministrativo regionale nelle competenze sopra richiamate. La volontà dell'Ordine di perseguire tale scopo mediante l'inammissibile censura delle determinazioni della Giunta regionale è testimoniata dal fatto che tra le possibili sanzioni (vale a dire, a norma dell'art. 40 del d.P.R. n. 221/1950, «1) l'avvertimento, che consiste nel diffidare il colpevole a non ricadere nella mancanza commessa; 2) la censura, che è una dichiarazione di biasimo per la mancanza commessa; 3) la sospensione dall'esercizio della professione per la durata da uno a sei mesi, salvo quanto è stabilito dal successivo art. 43; 4) la radiazione dall'Albo») è stata irrogata quella massima, seppure manifestamente sproporzionata rispetto alle condotte contestate.

Invero, proprio dalla natura amministrativa delle condotte contestate all'Assessore dott. Venturi — consistenti nella proposta e nel voto favorevole della citata delibera regionale n. 508/2016 — discende, più in generale, il difetto di potere in concreto dell'Ordine.

Il solo fatto che un componente della Giunta sia anche iscritto a un Albo professionale non muta la natura politico-istituzionale della figura dell'Assessore, la cui attività in seno all'Organo di appartenenza non è in alcun modo riconducibile a quella medico-professionale ed è pertanto sottratta al sindacato disciplinare dell'Ordine. Posto, dunque, che detto sindacato non può estendersi agli atti e ai comportamenti riconducibili all'ufficio di Assessore, appare evidente che, nel caso di specie, il sindacato disciplinare è stato esercitato in via anomala per condizionare illegittimamente l'azione politico-istituzionale dell'Assessore e della Regione.

Sono gli elementi oggettivi prima richiamati - e non già la pretesa di riconoscimento di una prerogativa speciale della carica di Assessore regionale — che rivelano l'invasività dell'atto in esame; né vi hanno posto rimedio gli Organi di governo titolari dei poteri di vigilanza, nonostante l'atto di significazione inoltrato da questa Regione.

4. L'adozione, da parte dell'Ordine professionale, di sanzioni di carattere personale nei confronti di suoi iscritti che si trovino a rivestire anche il ruolo di Assessore e in riferimento alle specifiche attività politiche tipiche di tale ufficio (quali la proposta di una delibera ovvero l'espressione di un voto in sede di sua approvazione), costituisce pacificamente un condizionamento esterno dell'intera Giunta regionale nelle determinazioni rientranti nella sua sfera di autonomia istituzionale.

Viene qui in rilievo l'orientamento consolidato di codesta eccellentissima Corte secondo il quale «la lamentata lesione delle prerogative dei gruppi si risolve dunque in una compressione delle competenze proprie dei consigli regionali e quindi delle Regioni» (cfr. Corte costituzionale, sentenza 15 maggio 2014, n. 130, in diritto p.to 3.4.), atteso che gli Assessori costituiscono uffici comunque necessari e strumentali alla formazione della volontà dell'organo collegiale. La lesione delle prerogative dei singoli Assessori, tra le quali rientra la facoltà di proporre e di concorrere a formare e deliberare gli atti dell'organo collegiale di appartenenza, si risolve nella lesione delle competenze della Giunta stessa (artt. 117, commi 3, 4 e 6, 118, comma 1, 121, 123 Cost. nonché art. 46 statuto regione E-R in riferimento all'art. 2, d.lgs. n. 502/1992 e agli artt. 112, 114 e 115 d.lgs. n. 112/1998).

5. Nel suo complesso, la vicenda in esame sembra richiamare — *mutatis mutandis* - quella decisa da codesta Eccellentissima Corte costituzionale con la sentenza 9 giugno 2015, n. 107. In tale occasione furono infatti accolte le censure delle Regioni Toscana e Piemonte avverso l'esercizio della giurisdizione di conto nei confronti dei Presidenti dei gruppi consiliari, condotto in assenza del presupposto soggettivo (e cioè la qualifica di agente contabile) e risultante in una violazione dell'autonomia organizzativa e contabile dei Consigli.





Nel giudizio odierno, non diversamente, si lamenta che l'esercizio del potere disciplinare da parte dell'Ordine provinciale nei confronti di un Assessore, condotto in assenza dei relativi presupposti (e cioè la riconducibilità di atti politici e amministrativi in genere alla categoria degli atti di possibile rilevanza disciplinare), ha comportato una lesione della sfera di autonomia costituzionalmente riconosciuta alla Regione nella materia della tutela della salute e, in particolare, un'interferenza nella determinazione delle linee di indirizzo amministrativo regionale nelle funzioni amministrative di organizzazione dei servizi sanitari.

A ciò si aggiunga che, come già anticipato, nel caso di specie, l'invasione delle attribuzioni regionali si concreta, con evidenza ancora maggiore, nella espressa rivendicazione da parte dell'Ordine provinciale di un potere di sindacato delle deliberazioni della Giunta regionale, esercitato, in concreto, mediante il ricorso a norme deontologiche afferenti ad un ordinamento settoriale e contraddistinte da un elevato grado di indeterminazione, così da assumere i caratteri di un vero e proprio sindacato di merito delle scelte politiche effettuate dall'organo di governo regionale.

6. Da tutto quanto sopra esposto emerge inequivocabilmente che l'Ordine provinciale ha agito in totale carenza di potere, alterando l'assetto dei poteri costituzionalmente determinato che attribuisce le scelte di indirizzo politico amministrativo ad organi deputati a curare gli interessi della generalità dei consociati.

La legittimazione derivante dal perdurare di una situazione come quella in esame determina il rischio attuale e concreto di azioni analoghe da parte di altri Ordini professionali e di azioni ulteriori da parte dell'Organo provinciale di Bologna, le cui conseguenze sono destinate a riverberarsi sul normale funzionamento di servizi essenziali per la comunità.

Dal punto di vista interno, infatti, al rischio concreto percepito dagli operatori sanitari di essere soggetti a sanzioni disciplinari nel caso di attuazione dell'atto amministrativo contestato dall'Ordine provinciale, consegue un rischio altrettanto attuale di interruzioni e malfunzionamenti dei servizi sanitari ordinari e di emergenza, con conseguente pregiudizio per le situazioni soggettive degli utenti di preminente valore costituzionale.

Dal punto di vista esterno, inoltre, l'affermazione del principio dell'assoggettabilità dei membri degli organi di governo iscritti in albi professionali al potere disciplinare dei rispettivi ordini, per atti compiuti nello svolgimento delle loro funzioni pubbliche, rischia di pregiudicare il funzionamento di organi analoghi alla Giunta regionale a tutti i livelli, determinando l'indebita partecipazione di enti esponenziali di interessi particolaristici alla determinazione delle politiche generali degli enti territoriali.

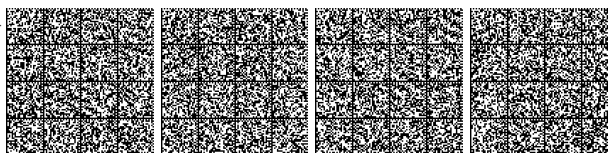
## *II. INDEBITA INTERFERENZA E ILLEGITTIMO CONDIZIONAMENTO DELLE ATTRIBUZIONI COSTITUZIONALI DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA: VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI LEALE COLLABORAZIONE.*

1. Come già anticipato, la delibera regionale che l'Ordine provinciale assume illegittimamente quale presupposto per l'esercizio dell'azione disciplinare nei confronti dell'Assessore regionale trova un diretto fondamento nell'art. 2 del d.P.R. 27 marzo 1992 e nello "Atto di intesa tra Stato e regioni di approvazione delle linee guida sul sistema di emergenza sanitaria in applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 1992", dell'11 aprile 1996, che prevede che l'equipaggio minimo degli "automezzi attrezzati per il supporto vitale, di base ed avanzato" sia costituito da un autista soccorritore ed un infermiere professionale con preparazione specifica verificata dal responsabile di centrale operativa.

La delibera regionale rappresenta, infatti, un'attuazione delle previsioni contenute nell'Atto di intesa in relazione al servizio di emergenza. In particolare, la delibera prevede che siano approvate e periodicamente aggiornate linee guida regionali relative all'impiego di personale infermieristico presso i servizi di emergenza territoriale regionale con la espressa previsione che tali «protocolli presentino un livello di dettaglio tale da eliminare ogni componente discrezionale-valutativa dell'intervento in capo all'operatore sanitario non medico, prevedendo che qualunque intervento complesso o che presenti margini di incertezza esecutiva sia rimesso alle valutazioni del personale medico, assicurando la tracciabilità dei relativi contatti». Si tratta all'evidenza di una indicazione finalizzata a garantire il pieno rispetto delle diverse competenze in capo alle distinte figure professionali del medico e dell'infermiere.

L'intesa citata è particolarmente rilevante in quanto essa rappresenta un modulo di partecipazione procedimentale costituzionalmente necessario nella definizione degli interessi dei diversi enti territoriali che costituiscono la Repubblica e delle relative sfere d'azione in relazione ad attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, in ragione del principio di leale collaborazione (*cf.* Corte costituzionale sentenza 18 luglio 1997, n. 242).

2. Oltre che totalmente priva di base legislativa, la grave sanzione di carattere personale inflitta dallo Stato e, per esso, dall'Ordine provinciale all'Assessore regionale appare un comportamento contraddittorio e, comunque, contrario al principio di leale collaborazione. Difatti, l'assetto concreto delle competenze in ordine all'organizzazione dei servizi sanitari di emergenza, come definito in sede di intesa, risulta nella sostanza unilateralmente alterato dallo Stato, posto che all'adozione di una soluzione organizzativa compatibile con tale assetto e stabilita con la delibera regionale si fa conseguire l'irrogazione di una sanzione personale a carico di un componente dell'organo regionale che ha concorso a deliberarla.



Nonostante l'abnorme esercizio del potere disciplinare da parte dell'Ordine e la sua indubbia invasività sulla sfera delle attribuzioni amministrative regionali, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il Ministero della Salute sono rimasti inerti, omettendo di attivare le funzioni, loro conferite, di Autorità vigilanti dell'Ordine provinciale, che è organo sussidiario dello Stato [art. 1, comma 3, lett. a), d.lgs. C.p. S. n. 133/1946, modif. da legge n. 3/2018]: nessun riscontro è stato fin qui dato all'atto di significazione e sollecitazione di questa Regione (doc. 3 cit.).

Nella prospettiva del principio di leale collaborazione, detto silenzio del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della salute assume autonoma rilevanza ai fini del presente giudizio: si chiede che codesta ecc.ma Corte voglia censurarlo al fine di ristabilire il corretto equilibrio delle attribuzioni tra lo Stato e la Regione.

Si può dunque concludere che l'inflizione della sanzione e l'omesso esercizio di ogni potere di legge entro un termine ragionevole rappresentano una violazione del principio di leale collaborazione che ridonda sulle attribuzioni della Regione in materia di "tutela della salute": tali atti e comportamenti dello Stato perseguono infatti lo scopo e hanno comunque l'effetto sostanziale di condizionare, unilateralmente e indebitamente, l'esercizio delle competenze regionali in ordine all'organizzazione dei servizi sanitari di emergenza definito in sede di intesa.

### PQM

*Si domanda a codesta ecc.ma Corte costituzionale di:*

1) *dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso alla Commissione disciplinare medica dell'Ordine provinciale dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri di Bologna, adottare un provvedimento disciplinare nei confronti di un componente della Giunta regionale per avere questi proposto, formato o comunque concorso a deliberare un atto politico-amministrativo regionale;*

2) *dichiarare che l'Amministrazione statale vigilante era tenuta ad ovviare a tale invasione della sfera di competenza regionale;*

3) *conseguentemente e per l'effetto, annullare l'atto conclusivo dell'udienza disciplinare del 30 novembre 2018, consistente nella pronuncia di radiazione quale sanzione disciplinare, adottato dalla Commissione disciplinare medica dell'Ordine Provinciale dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri di Bologna, a conclusione del procedimento disciplinare prot. n. 2501/gp/pm a carico del dott. Sergio Venturi, all'epoca dei fatti e a tutt'oggi Assessore alle politiche per la salute della Regione Emilia-Romagna.*

*Si producono i seguenti documenti:*

1. Delibera di Giunta regionale n. 110 del 28 gennaio 2019 di autorizzazione alla proposizione del presente ricorso per conflitto di attribuzione;

2. Estratto dalle pagine del quotidiano il Resto del Carlino Bologna del 1° dicembre 2018 dalla quale si evince che in data 30 novembre 2018 si è tenuta presso l'Ordine Provinciale dei Medici di Bologna l'udienza disciplinare nei confronti dell'Assessore Venturi nella quale è stata comminata la radiazione dall'Albo dei Medici;

3. Atto di significazione e sollecitazione inviato al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro della Salute in data 27 dicembre 2018;

4. Comunicazione di apertura del procedimento disciplinare Prot. n. 2501/GP/pm del 26 settembre 2018;

4-bis. Segnalazioni del Sindacato Nazionale Autonomo dei Medici Italiani

4-ter. Lettera di trasmissione dei verbali delle sedute del procedimento disciplinare e di diniego di rinvio udienza disciplinare con prot. n. 3109/GP/pm con relative istanze;

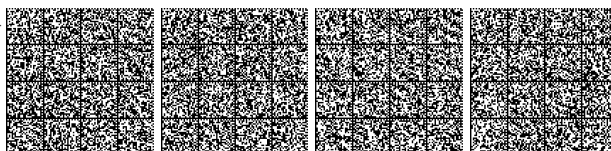
5. Istanza di accesso agli atti avente ad oggetto tra gli altri il verbale di udienza del 30 novembre 2018 unitamente al dispositivo della decisione di cui è stata data lettura in esito alla discussione del 3 dicembre 2018 presentata dal Dott. Sergio Venturi quale componente della Giunta regionale;

6. Istanza di accesso agli atti avente ad oggetto il verbale di udienza del 30 novembre 2018 unitamente al dispositivo della decisione di cui è stata data lettura in esito alla discussione del 17 gennaio 2019 presentata dal Presidente della Giunta regionale della Regione Emilia-Romagna

7. Delibera della Giunta regionale della Regione Emilia-Romagna 11 aprile 2016, n. 508 in tema di "principi e criteri in ordine alla produzione di linee guida regionali per l'armonizzazione dei protocolli avanzati di impiego del personale infermieristico adottati ai sensi dell'art. 10 del d.P.R. 27 marzo 1992 per lo svolgimento del servizio di emergenza sanitaria territoriale 118".

Bologna-Roma, 29 gennaio 2019

*Avv. ti Caia - Manes*



## N. 52

*Ordinanza del 20 luglio 2018 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Dirpubblica (Federazione del Pubblico Impiego) e altri contro Agenzia delle dogane e dei monopoli e altri*

**Impiego pubblico - Disposizioni per la funzionalità operativa delle agenzie fiscali - Previsione che autorizza le agenzie fiscali ad annullare le procedure concorsuali per la copertura di posti dirigenziali bandite, e non ancora concluse, e a indire concorsi pubblici, per un corrispondente numero di posti, per soli esami, da concludere entro il 31 dicembre 2018 - Previsione che consente ai dirigenti delle agenzie fiscali, di delegare, previa procedura selettiva con criteri oggettivi e trasparenti, a funzionari della terza area, con un'esperienza professionale di almeno cinque anni nell'area stessa, in numero non superiore a quello dei posti oggetto delle procedure concorsuali, le funzioni relative agli uffici di cui hanno assunto la direzione interinale, per una durata non eccedente l'espletamento dei concorsi e comunque entro un termine individuato - temporaneo conferimento, a detti funzionari, di nuove posizioni organizzative.**

- Decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, art. 4-*bis*.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

## (SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 2080 del 2016, integrato da motivi aggiunti, proposto da Dirpubblica (Federazione del Pubblico Impiego), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Carmine Medici, con domicilio eletto presso lo studio del difensore in Roma, piazzale Clodio, 18;

Contro Agenzia delle dogane e dei monopoli, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Nei confronti di Giuseppe Mondello, Roberto Galdi e Luca Moriconi, non costituiti in giudizio;

e con l'intervento di *ad adiuvandum*: Elisabetta Biondi, Marina Luigia Zanga, Lucio Iacobucci, Stefano Ricci, rappresentati e difesi dall'avv. Francesco Angelini, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Sanremo, 3; per l'annullamento:

quanto al ricorso introduttivo del giudizio:

della determinazione prot. 19920 R.I. del 24 novembre 2015, con la quale il direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli ha istituito 117 posizioni organizzative denominate «posizioni di funzionario delegato» ai sensi dell'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 78 del 2015;

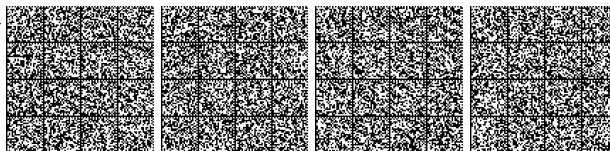
del parere espresso dal Comitato di gestione con delibera n. 289 del 24 novembre 2015, di cui non si conosce il contenuto;

dell'appunto n. 19919/2015 della Direzione centrale organizzazione e personale, di cui non si conosce il contenuto;

della nota prot. 103208 R.U. del 24 novembre 2015, con la quale il direttore centrale del personale *ad interim* ha adottato le direttive per il conferimento delle deleghe di funzioni di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 78 del 2015;

della determinazione prot. 28420 R.I. del 23 dicembre 2015, con la quale il direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli ha individuato i valori dell'indennità di posizione organizzativa temporanea da attribuire ai funzionari delegati di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 78 del 2015;

degli atti eventualmente e conseguentemente adottati per l'avvio delle procedure selettive per il conferimento delle deleghe di funzioni dirigenziali e delle deleghe eventualmente conferite, con attribuzione delle posizioni organizzative temporanee, dei quali tutti la ricorrente non è a conoscenza;



di ogni altro atto e/o provvedimento preordinato, conseguente e connesso, ivi compresa la nota del Ministero dell'economia e delle finanze prot. 3-8403 del 10 settembre 2015, per quanto lesivi degli interessi collettivi di cui la Federazione ricorrente costituisce ente esponenziale;

quanto ai motivi aggiunti depositati il 22 aprile 2016:

dell'elenco dei titolari «di deleghe posizioni organizzative temporanee istituite ai sensi dell'art. 4-bis del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78» pubblicato sulla Sezione «Amministrazione trasparente» del sito istituzionale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli in data 11 febbraio 2016 e aggiornato in data 28 febbraio 2016;

delle deleghe di funzioni dirigenziali e connessi incarichi di posizione organizzativa temporanea conferiti ai sensi dell'art. 4-bis del decreto-legge n. 78 del 2015 ai soggetti indicati nell'elenco di cui al punto precedente, di cui si ignorano gli estremi e i contenuti di dettaglio;

di ogni altro atto e /o provvedimento preordinato, conseguente e connesso, per quanto lesivo degli interessi collettivi di cui la Federazione ricorrente costituisce ente esponenziale;

impugnazione integrata con motivi aggiunti depositati il 16 febbraio 2017;

nonché, con i motivi aggiunti depositati il 22 marzo 2017, per l'annullamento:

dell'atto prot. 143241 R.U. del 20 dicembre 2016, con il quale, tenuto conto dell'art. 1-bis del decreto-legge n. 193 del 2016, è stato disposto l'avvio di nuove procedure selettive per l'attribuzione di 13 deleghe e posizioni organizzative temporanee ai sensi dell'art. 4-bis del decreto-legge n. 78 del 2015;

dell'atto prot. 143710/RU del 21 dicembre 2016, con il quale sono state fornite ulteriori indicazioni operative in ordine a quanto già disposto con atto prot. 143241 R.U. del 20 dicembre 2016, con particolare riferimento alla conferma delle deleghe e posizioni organizzative temporanee già conferite;

dell'atto prot. 144156 del 22 dicembre 2016, recante «Atto n. 143241 R.U. del 20 dicembre 2016 - *errata corrige*»;

della determinazione prot. 31025 R.I. del 29 dicembre 2016, con la quale, recependo il nuovo termine di cui all'art. 1-bis del decreto-legge n. 193 del 2016, è stata modificata la determinazione prot. 19920 del 24 novembre 2015 ed è stato sostituito l'elenco allegato alla predetta determinazione;

dell'atto prot. 145758 del 29 dicembre 2016 con il quale è stato disposto l'avvio di nuove procedure selettive per l'attribuzione di nuove 13 deleghe e posizioni organizzative temporanee ai sensi dell'art. 4-bis del decreto-legge n. 78 del 2015, come risultanti dall'elenco allegato alla determinazione prot. 31025 R.I. del 29 dicembre 2016;

di ogni altro atto e/o provvedimento preordinato, conseguente e connesso, per quanto lesivi degli interessi collettivi di cui la Federazione ricorrente costituisce ente esponenziale.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli;

Visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Visto l'art. 79 cod. proc. amm.;

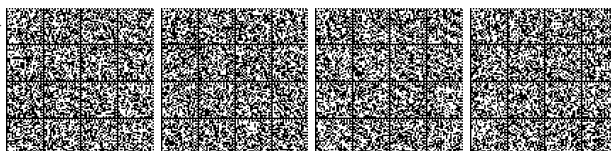
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 gennaio 2018 la dott.ssa Floriana Venera Di Mauro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

A) Svolgimento del processo.

1. Con il ricorso introduttivo del giudizio, Dirpubblica (Federazione del Pubblico Impiego) ha impugnato gli atti specificati in epigrafe, adottati dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli in attuazione dell'art. 4-bis del decreto-legge 19 giugno 2015 («Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali»), introdotto dalla legge di conversione 6 agosto 2015, n. 125.

2. Nel suo originario tenore, il suddetto art. 4-bis, recante «Disposizioni per la funzionalità operativa delle Agenzie fiscali» ha previsto:

che «Ai fini della sollecita copertura delle vacanze nell'organico dei dirigenti», le Agenzie fiscali siano autorizzate ad annullare le procedure concorsuali per la copertura di posti dirigenziali bandite e non ancora concluse e a indire concorsi pubblici, per un corrispondente numero di posti, per soli esami, da espletare entro il 31 dicembre 2016, sulla base dei requisiti di accesso e relative modalità selettive definiti, nel rispetto delle disposizioni di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione (comma 1);





che «In relazione all'esigenza di garantire il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa», i dirigenti delle Agenzie fiscali, per esigenze di funzionalità operativa, possano delegare, «previa procedura selettiva con criteri oggettivi e trasparenti, a funzionari della terza area, con un'esperienza professionale di almeno cinque anni nell'area stessa, in numero non superiore a quello dei posti oggetto delle procedure concorsuali indette ai sensi del comma 1 e di quelle già bandite e non annullate alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, le funzioni relative agli uffici di cui hanno assunto la direzione interinale e i connessi poteri di adozione di atti, escluse le attribuzioni riservate ad essi per legge, tenendo conto della specificità della preparazione, dell'esperienza professionale e delle capacità richieste a seconda delle diverse tipologie di compiti, nonché della complessità gestionale e della rilevanza funzionale e organizzativa degli uffici interessati, per una durata non eccedente l'espletamento dei concorsi di cui al comma 1 e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2016» (comma 2);

che «A fronte delle responsabilità gestionali connesse all'esercizio delle deleghe affidate», ai funzionari delegati siano attribuite, «temporaneamente e al solo scopo di fronteggiare l'eccezionalità della situazione in essere», «nuove posizioni organizzative ai sensi dell'art. 23-*quinquies*, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135» (così ancora il comma 2);

che «Per dare attuazione alla disposizione di cui al comma 2, senza alcun nocumento al benessere organizzativo delle Agenzie fiscali e all'attuazione dei previsti istituti di valorizzazione della *performance*», le risorse connesse al risparmio di spesa previsto sino all'espletamento dei concorsi banditi per la copertura dei posti dirigenziali vacanti siano utilizzate per finanziare le posizioni organizzative temporaneamente istituite, «fermo restando che non meno del 15 per cento del risparmio stesso deve comunque essere destinato ad economia di bilancio» (comma 3).

La disposizione normativa è stata poi modificata a più riprese, in particolare: dall'art. 1-*bis*, comma 1, del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225; dall'art. 14-*bis*, comma 1, del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2017, n. 19; dall'art. 9-*ter*, comma 1, lettera a) e b) del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96; dall'art. 1, comma 95, lettera b), della legge 27 dicembre 2017, n. 205. Le suddette disposizioni hanno introdotto successivi differimenti dei termini stabiliti dai commi 1 e 2 dell'art. 4-*bis*, ossia dei termini rispettivamente riferiti — come si è visto — allo svolgimento dei concorsi per la copertura dei posti dirigenziali e al conferimento delle deleghe di funzioni dirigenziali a funzionari della Terza Area. Tali termini risultano, attualmente, entrambi fissati al 31 dicembre 2018.

3. La ricorrente ha lamentato che la previsione normativa censurata sarebbe diretta a intervenire nel contesto organizzativo determinatosi, nell'ambito delle Agenzie fiscali, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2015, perpetuando — tuttavia — i medesimi profili di illegittimità costituzionale già riscontrati nelle previsioni dichiarate costituzionalmente illegittime.

4. In particolare, con la sentenza ora richiamata la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 24, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 («Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento»), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44, ove, nel regolare la «copertura provvisoria di posizioni dirigenziali», consentiva la stipulazione di contratti a termine con i funzionari interni, fino all'attuazione delle procedure di accesso alla dirigenza e comunque non oltre una scadenza che — al momento dell'impugnativa — era fissata al 31 dicembre 2010.

La previsione ora richiamata è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte per violazione degli articoli 3, 51 e 97 Cost, in quanto «ha contribuito all'infinito protrarsi nel tempo di un'assegnazione asseritamente temporanea di mansioni superiori, senza provvedere alla copertura dei posti dirigenziali vacanti da parte dei vincitori di una procedura concorsuale aperta e pubblica» (così Corte costituzionale n. 35 del 2015).

Con la stessa sentenza, la Corte — in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 — ha dichiarato anche l'illegittimità costituzionale delle previsioni recanti proroghe dei termini contenuti nella disposizione direttamente attinta dal giudizio di incostituzionalità, ossia l'art. 1, comma 14, del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150 («Proroga di termini previsti da disposizioni legislative»), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2014, n. 15 e dell'art. 1, comma 8, del decreto-legge 31 dicembre 2014, n. 192 («Proroga di termini previsti da disposizioni legislative»). E ciò in quanto — come evidenziato dalla Corte — tali previsioni di proroga facevano corpo con la norma censurata, «producendo unitamente ad essa effetti lesivi, ed anzi aggravandoli».

5. Secondo la prospettazione di Dirpubblica, la disposizione introdotta dall'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 78 del 2015 sarebbe diretta a perpetuare ulteriormente nel tempo, nonostante la pronuncia della Corte costituzionale, l'attribuzione a funzionari delle Agenzie fiscali di posizioni sostanzialmente dirigenziali, eludendo l'obbligo costituzionale di operare la copertura dei posti dell'organico della dirigenza mediante concorsi pubblici aperti.



In questa prospettiva, la ricorrente ha censurato in particolare — insieme agli ulteriori atti indicati in epigrafe — la determinazione del direttore dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli del 24 novembre 2015, con la quale, in attuazione della previsione normativa ora richiamata, sono state specificamente individuate, mediante rinvio a un apposito elenco, centodiciassette posizioni organizzative, denominate «posizioni di funzionario delegato». Ha, inoltre, impugnato la nota in pari data, con la quale il direttore centrale del personale *ad interim* ha adottato le direttive per il conferimento delle deleghe di funzioni di cui all’art. 4-*bis* del decreto-legge n. 78 del 2015, nonché la determinazione del 23 dicembre 2015, con la quale il direttore dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli ha individuato i valori dell’indennità di posizione organizzativa temporanea da attribuire agli stessi funzionari delegati.

5.1 Più in dettaglio, con il primo motivo del ricorso introduttivo del giudizio, Dirpubblica ha allegato che l’art. 4-*bis* del decreto-legge n. 78 del 2015 sarebbe illegittimo, per violazione dell’art. 77 della Costituzione, poiché recherebbe norme «intruse» rispetto al decreto-legge che ne costituisce il veicolo, diretto a introdurre disposizioni urgenti in materia di enti territoriali.

5.2 Con il secondo motivo, la ricorrente ha, poi, affermato che lo stesso articolo del decreto-legge sarebbe affetto da illegittimità costituzionale anche per violazione degli articoli 3, 51, 97, 136 e 137 della Costituzione, in quanto diretto all’elusione del giudicato costituzionale, costituito dalla sentenza n. 37 del 2015.

5.3 Con ulteriori tre motivi di impugnazione, Dirpubblica, ferme restando le pregiudiziali questioni di legittimità costituzionale, ha censurato i provvedimenti assunti dall’Agenzia delle dogane e dei monopoli, sopra richiamati, anche per illegittimità propria, e non derivata dall’illegittimità della norma attributiva del potere, sostenendo:

che l’Amministrazione si sarebbe adoperata soltanto per l’attribuzione delle «posizioni di funzionario delegato» — le quali dissimulerebbero il conferimento di veri e propri incarichi dirigenziali -- senza contemporaneamente attivarsi per svolgere e portare a termine le procedure concorsuali per la copertura dei posti da dirigente, e che sarebbero comunque illegittime le determinazioni che hanno portato all’individuazione di tali posizioni nel numero di centodiciassette;

che il provvedimento del direttore dell’Agenzia del 24 novembre 2015, recante l’individuazione delle «posizioni di funzionario delegato», non avrebbe indicato i criteri in base ai quali sono state individuate le sedi da coprire con dirigenti e quelle da attribuire a funzionari delegati, le quali ultime verrebbero così a essere sottratte alla dirigenza di ruolo dell’Amministrazione; che le «posizioni di funzionario delegato» sarebbero dovute risultare in maniera meramente residuale, all’esito della copertura dei posti da dirigente; che sarebbero pure illegittime le previsioni in base alle quali i funzionari partecipanti alla selezione sono stati ammessi a concorrere per una sola posizione e, inoltre, hanno dovuto presentare la propria candidatura senza conoscere il valore dell’indennità di posizione organizzativa temporanea attribuita all’ufficio prescelto;

che l’attribuzione delle posizioni organizzative, conferite ai sensi dell’art. 23-*quinquies*, comma 1, lettera a), n. 2), del decreto-legge n. 95 del 2012, presupporrebbe l’adozione del sistema di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale di cui ai Titoli II e III del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e tuttavia l’Agenzia non sarebbe dotata di tale sistema.

5.4 Con il sesto e ultimo motivo del ricorso introduttivo del giudizio, la ricorrente ha, poi, censurato ulteriormente i commi 2 e 3 dell’art. 4-*bis* del decreto-legge n. 78 del 2015, i quali — a suo avviso — sarebbero illegittimi anche per violazione degli articoli 81, terzo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, in considerazione della mancanza di copertura finanziaria e della violazione dell’equilibrio di bilancio. In subordine, la parte ha allegato che, ove la disposizione normativa fosse ritenuta legittima sotto questo profilo, sarebbero tuttavia illegittimi i provvedimenti impugnati, per violazione dei principi in tema di copertura della spesa posti dallo stesso art. 4-*bis* e dell’art. 97, primo comma, della Costituzione.

6. Con atto di motivi aggiunti depositato il 22 aprile 2016, Dirpubblica ha riproposto le medesime censure già contenute nel ricorso introduttivo del giudizio nei confronti degli ulteriori atti adottati dall’Agenzia, e in particolare dell’elenco dei titolari delle «deleghe di posizioni organizzative temporanee» pubblicato sul sito internet dell’Amministrazione e delle stesse deleghe di funzioni e connessi incarichi conferiti ai funzionari individuati.

7. Dirpubblica ha successivamente depositato un ulteriore atto di motivi aggiunti, diretto contro i provvedimenti già precedentemente impugnati, che sono stati ulteriormente censurati alla luce dell’art. 1-*bis* del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, introdotto dalla legge di conversione 1° dicembre 2016, n. 282, il quale ha prorogato al 30 settembre 2017 il termine di cui al comma 2 dell’art. 4-*bis* del decreto-legge n. 78 del 2015, ossia il termine per il conferimento delle deleghe ai funzionari.

Secondo la ricorrente, la suddetta previsione farebbe emergere l’ulteriore illegittimità dei provvedimenti già impugnati, per violazione degli articoli 3, 51, 77, 97 e 136 della Costituzione, perché la proroga del solo termine per il conferimento delle «posizioni di funzionario delegato» (contenuto al comma 2 dell’art. 4-*bis* del decreto-legge n. 78 del



2015), senza una correlativa proroga anche del termine per lo svolgimento dei concorsi per l'ordinaria copertura dei posti da dirigente (termine contenuto al comma 1 dello stesso art. 4-*bis*, e rimasto fissato al 31 dicembre 2016) avrebbe eliminato il necessario nesso di strumentalità tra il conferimento delle deleghe ai funzionari e lo svolgimento delle procedure finalizzate al reclutamento del personale dirigente, consentendo il conferimento di tali deleghe a prescindere dall'attività diretta alla copertura dei posti con le modalità ordinarie.

La ricorrente ha, inoltre, prospettato l'illegittimità dell'art. 1-*bis* del decreto-legge n. 193 del 2016 anche in considerazione dell'illegittimità costituzionale della disposizione modificata, ossia l'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 78 del 2015, per le ragioni già indicate nei primi due motivi del ricorso introduttivo e del primo ricorso per motivi aggiunti.

8. Con un terzo atto di motivi aggiunti, Dirpubblica ha, infine, esteso l'impugnazione agli ulteriori atti, meglio specificati in epigrafe, con i quali l'Agenzia delle dogane e dei monopoli ha dato attuazione alle previsioni normative censurate, e in particolare ha disposto l'avvio di nuove procedure selettive per l'attribuzione di posizioni organizzative (atti del 20 dicembre e del 29 dicembre 2016), ha fornito ulteriori indicazioni operative per la conferma delle deleghe e posizioni organizzative già conferite (atto del 21 dicembre 2016) e ha modificato la determinazione del 24 novembre 2015, sostituendo l'elenco delle «posizioni di funzionario delegato» ad essa allegato (determinazione del 29 dicembre 2016).

9. La causa è stata parzialmente decisa dal Collegio con sentenza non definitiva, con la quale sono state rigettate, anzitutto, sia l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, che l'eccezione di difetto di legittimazione di Dirpubblica alla proposizione del ricorso.

10. Ritenuti sussistenti, quindi, tanto i presupposti processuali, quanto le condizioni dell'azione, il Collegio è passato alla decisione nel merito della controversia.

11. Nell'esaminare le censure dedotte, il Collegio ha evidenziato di ritenere rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale che si indicheranno nel prosieguo, originanti da quanto prospettato dalla ricorrente con i primi due motivi del ricorso introduttivo del giudizio e con le corrispondenti allegazioni contenute nei successivi atti di motivi aggiunti.

12. Sono stati, invece, respinti il sesto motivo del ricorso introduttivo e le corrispondenti censure contenute nel primo ricorso per motivi aggiunti, dovendo reputarsi manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale ivi proposta.

13. È stata, inoltre, ritenuta non rilevante la questione di legittimità costituzionale prospettata con il secondo ricorso per motivi aggiunti, e ripresa nei terzi motivi aggiunti, diretta nei confronti dell'art. 1-*bis* del decreto-legge n. 193 del 2016.

14. Con la sentenza non definitiva, la causa è stata quindi parzialmente decisa, nei termini ora riportati, riservando a una separata ordinanza la rimessione alla Corte costituzionale delle questioni di legittimità costituzionale riscontrate.  
B) Questioni di legittimità costituzionale che si rimettono alla Corte.

15. Con la presente ordinanza, si sottopongono dunque alla Corte costituzionale le questioni di seguito indicate, riferite all'art. 4-*bis* del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, introdotto dalla legge di conversione 6 agosto 2015, n. 125, come successivamente modificato: dall'art. 1-*bis*, comma 1, del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225; dall'art. 14-*bis*, comma 1, del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2017, n. 19; dall'art. 9-*ter*, comma 1, lettera a) e b) del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96; dall'art. 1, comma 95, lettera b), della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

In particolare, il Collegio dubita della compatibilità:

a) dell'intero art. 4-*bis* con l'art. 77 della Costituzione, ove sono stabiliti i casi e termini del ricorso, da parte del Governo, del potere di decretazione d'urgenza, e dal quale discendono i conseguenti limiti al potere del Parlamento di innovare il tenore del decreto-legge in sede di conversione;

b) del comma 2 dello stesso art. 4-*bis* con gli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione, in quanto la previsione normativa censurata ha stabilito la copertura di posti di dirigente senza il ricorso all'ordinaria modalità del concorso pubblico aperto, bensì mediante un meccanismo che prevede il conferimento di incarichi *ad interim* a dirigenti dell'Amministrazione e il contemporaneo «svuotamento» di tali incarichi, attuato con la delega necessaria a funzionari della stessa Amministrazione di tutte le attribuzioni non riservate ai dirigenti, per un periodo peraltro prorogato più volte nel corso del giudizio, spostando il termine finale di tale conferimento dal 31 dicembre 2016 fino al 31 dicembre 2018;

c) del comma 2 dell'art. 4-*bis* con l'art. 136 della Costituzione, in quanto la previsione censurata appare elusiva del giudicato costituzionale costituito dalla sentenza n. 37 del 2015 della Corte costituzionale.

C) Rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale.



16. Come detto, con la sentenza che ha parzialmente definito il giudizio, il Collegio ha ritenuto sussistenti tanto i presupposti processuali, quanto le condizioni dell'azione, poiché ha respinto l'eccezione di difetto di giurisdizione e quella di difetto di legittimazione della ricorrente, sollevate dall'Amministrazione resistente.

Venendo, quindi, al merito del ricorso, il Collegio ritiene che le questioni di legittimità costituzionale sopra indicate debbano essere affrontate con priorità rispetto alle ulteriori e autonome censure pure dedotte dalla ricorrente nei confronti dei provvedimenti attuativi dell'art. 4-bis del decreto-legge n. 78 del 2015.

16.1 Occorre, infatti, rilevare che la parte ricorrente ha indicato i motivi di impugnazione nei quali sono contenute le suddette questioni di legittimità costituzionale come «pregiudiziali», così operando una chiara graduazione delle censure, diretta ad attribuire carattere prioritario proprio a quelle che attingono direttamente la disciplina normativa contenuta all'art. 4-bis del decreto-legge n. 78 del 2015.

E, secondo l'insegnamento dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, il giudice amministrativo è vincolato, in linea di principio, dalla graduazione dei motivi operata dalla parte (Ad. Plen. n. 5 del 2015), salve le sole limitate eccezioni — non ravvisabili nel caso oggetto del presente giudizio — nelle quali la radicalità del vizio esclude la possibilità di dedurlo in via subordinata, come nel caso in cui sia allegata l'incompetenza dell'autorità che ha emesso in provvedimento impugnato.

Deve, anzi, qui aggiungersi che le questioni di legittimità costituzionale prospettate nel presente giudizio:

da un lato, assumono carattere prioritario nell'interesse della ricorrente, la quale mira principalmente a ottenere l'eliminazione della norma su cui si fonda il potere esercitato dall'Amministrazione, e unicamente in via subordinata all'annullamento dei soli atti in cui tale potere si è concretamente esercitato;

dall'altro lato, prospettano i vizi più radicali tra quelli dedotti nel giudizio, attenendo tali vizi direttamente alla compatibilità con la Costituzione della norma attributiva del potere.

Ne deriva che la trattazione delle questioni di legittimità costituzionale assume carattere prioritario sotto entrambi i profili: dell'interesse manifestato dalla ricorrente mediante la graduazione dei motivi e dell'intensità dei profili di illegittimità dedotti.

16.2 Il Collegio ritiene, pertanto, di essere tenuto a trattare i motivi di impugnazione prendendo le mosse proprio dai primi due articolati con il ricorso introduttivo, nei quali sono compendiate le questioni di legittimità costituzionale che si ritiene di dover sottoporre allo scrutinio della Corte.

Da ciò l'imprescindibilità della soluzione delle suddette questioni al fine della decisione della causa.

D) Non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.

17. Come anticipato, il Collegio dubita, anzitutto, della compatibilità dell'intero art. 4-bis con l'art. 77 della Costituzione, ove sono stabiliti i casi e termini del ricorso, da parte del Governo, al potere di decretazione d'urgenza, e dal quale discendono i conseguenti limiti al potere del Parlamento di innovare il tenore del decreto-legge in sede di conversione.

17.1 L'art. 4-bis è stato inserito nel decreto-legge n. 78 del 2015 dalla legge di conversione n. 125 del 2015.

Deve osservarsi che il decreto-legge, inizialmente intitolato «Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali», risulta avere ad oggetto, per effetto delle modifiche apportate dalla legge di conversione, l'introduzione di «Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali».

Dall'esame dell'articolato emerge, poi, che il decreto è composto da un unico Capo, dedicato agli «Enti locali».

Le disposizioni contenute nel decreto-legge, nel testo risultante dalla conversione, sono dirette, per la maggior parte, a introdurre previsioni comunque attinenti alla funzionalità degli enti territoriali e all'esercizio delle relative attribuzioni e a disciplinare gli ulteriori ambiti risultanti dall'allargamento dell'oggetto del decreto operato in sede di conversione.

17.2 Il Collegio è dell'avviso che l'introduzione, nel corpo del decreto-legge in esame, dell'art. 4-bis, recante «Disposizioni per la funzionalità operativa delle Agenzie fiscali» appaia del tutto eterogeneo rispetto alle finalità assunte dal Governo con l'attivazione del potere di decretazione d'urgenza, ossia la sola introduzione di «Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali» e che, comunque, tale eterogeneità sia ravvisabile anche a voler tenere conto — e a ritenere legittimamente operato — l'allargamento dell'oggetto del decreto-legge disposto in sede di conversione.

Sul punto, la ricorrente ha segnalato che le disposizioni contenute nel suddetto art. 4-bis sono sostanzialmente sovrapponibili rispetto a quelle contenute all'art. 2 dello schema di decreto legislativo recante «Misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle agenzie fiscali», predisposto dal Governo in attuazione della delega legisla-





tiva di cui all'art. 9, comma 1, lettera *h*) della legge 11 marzo 2014, n. 23 e presentato alle Camere, per il parere di competenza, il 27 giugno 2015 (Atto del Governo n. 181), nel tenore che tale articolo avrebbe dovuto assumere in base al parere espresso dalla Commissione finanze e tesoro del Senato. Circostanza, questa, che sembra evidenziare ulteriormente come il decreto-legge in materia di enti territoriali non potesse costituire una idonea modalità per veicolare le previsioni in esame, le quali erano destinate a trovare la loro appropriata *sedes materiae* nel contesto della disciplina dell'organizzazione delle agenzie fiscali, poi concretamente varata con il decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 157.

Non sembra neppure condivisibile la tesi, sostenuta dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli nel presente giudizio, secondo la quale l'introduzione delle disposizioni censurate nel corpo del decreto-legge n. 78 del 2015 sarebbe giustificata dallo stretto collegamento funzionale che esisterebbe tra enti territoriali e agenzie fiscali.

In particolare, tale collegamento dipenderebbe dalla circostanza le attività di competenza delle agenzie fiscali, ai sensi dell'art. 3 dei rispettivi Statuti, sono organizzate e gestite secondo il modello del federalismo fiscale, per cui la funzionalità operativa delle predette agenzie sarebbe strumentale alla corretta attuazione, da parte degli enti territoriali, delle rispettive funzioni tributarie, nel rispetto del suddetto modello.

Il legame individuato dall'Amministrazione tra le previsioni del decreto-legge e quelle introdotte in sede di conversione appare, in effetti, estremamente labile, atteso che l'interrelazione con l'esercizio di attribuzioni di enti territoriali segnalata dall'Agenzia sembra astrattamente predicabile pressoché per tutte o gran parte delle articolazioni periferiche di amministrazioni statali.

17.3 Ciò posto, il Collegio rileva che la giurisprudenza della Corte costituzionale, ha individuato, tra gli indici alla stregua dei quali verificare «se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere», la «evidente estraneità» della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita (così Corte costituzionale n. 171 del 2007; nello stesso senso Id. n. 128 del 2008).

In questa prospettiva, la Corte ha conseguentemente affermato che «L'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed «i provvedimenti provvisori con forza di legge», di cui alla norma costituzionale citata.». E ciò in quanto «Il presupposto del «caso» straordinario di necessità e urgenza inerisce sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno. La scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione si pone in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il «caso» che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale» (Corte cost. n. 22 del 2012).

D'altro canto, «Ove le discipline estranee alla *ratio* unitaria del decreto presentassero, secondo il giudizio politico del Governo, profili autonomi di necessità e urgenza, le stesse ben potrebbero essere contenute in atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati. Risulta invece in contrasto con l'art. 77 Cost. la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei.» (così ancora Corte costituzionale n. 22 del 2012).

La Corte ha, poi, chiarito che il vincolo di omogeneità del decreto-legge, «la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico, operato dal Governo e controllato dal Parlamento, del singolo caso straordinario di necessità e urgenza», deve essere osservato anche dalla legge di conversione, atteso che lo stesso art. 77, secondo comma, della Costituzione «istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario». Conseguentemente, «se tale legame viene interrotto, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari (sentenza n. 355 del 2010), ma per l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge» (così sempre Corte costituzionale n. 22 del 2012).

La Corte ha, con ciò, affermato che le norme del decreto-legge devono essere omogenee dal punto di vista della materia disciplinata o del fine dell'intervento normativo e ha riconosciuto alla legge di conversione al natura di «legge funzionalizzata e specializzata» che non può aprirsi a qualunque contenuto ulteriore, come del resto prescrivono anche i regolamenti parlamentari (Corte cost., ordinanza n. 34 del 2013); «diversamente, l'*iter* semplificato potrebbe essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare» (Corte cost., sentenza n. 32 del 2014). La stessa Corte ha, infine, chiarito che «Ciò vale anche nel caso di provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto plurimo (...). In relazione a questa tipologia di atti — che di per sé non sono esenti da problemi rispetto al requisito dell'omogeneità (sentenza n. 22 del 2012) — ogni ulteriore



disposizione introdotta in sede di conversione deve essere strettamente collegata ad uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge ovvero alla *ratio* dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso» (così ancora Corte costituzionale n. 32 del 2014).

17.4 Alla stregua dei principi sanciti dalla giurisprudenza della Corte, è perciò da ritenere non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 78 del 2015 rispetto all'art. 77, secondo comma, della Costituzione.

18. Come detto, il Collegio dubita anche della compatibilità del comma 2 dello stesso art. 4-*bis* con gli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione, per le ragioni già affermate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 37 del 2015, anch'essa concernente l'organizzazione delle Agenzie fiscali ed emessa in un contenzioso del quale era parte anche l'odierna ricorrente Dirpubblica.

18.1 In quel giudizio era stata censurata la previsione contenuta all'art. 8, comma 24, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 («Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento»), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44. In particolare, le censure si riferivano specificamente alla previsione in base alla quale venivano fatti salvi, per il passato, gli incarichi dirigenziali già affidati dalle agenzie fiscali a propri funzionari, e si consentiva, nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali per la copertura dei posti di dirigente, di attribuire incarichi dirigenziali a propri funzionari, mediante la stipula di contratti di lavoro a tempo determinato, la cui durata era fissata in relazione al tempo necessario per la copertura del posto vacante tramite concorso.

Con la sentenza sopra citata, la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità del suddetto meccanismo di copertura dei posti da dirigente, lo ha ritenuto incostituzionale, per violazione del principio della necessità dell'accesso agli uffici pubblici previo concorso, necessario anche nei casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio.

In particolare, la Corte ha evidenziato che «In apparenza, la disposizione impugnata non si pone in contrasto diretto con tali principi. Essa non conferisce in via definitiva incarichi dirigenziali a soggetti privi della relativa qualifica, bensì consente, in via asseritamente temporanea, l'assunzione di tali incarichi da parte di funzionari, in attesa del completamento delle procedure concorsuali.

Tuttavia, l'aggiramento della regola del concorso pubblico per l'accesso alle posizioni dirigenziali in parola si rivela, sia alla luce delle circostanze di fatto, precedenti e successive alla proposizione della questione di costituzionalità, nelle quali la disposizione impugnata si inserisce, sia all'esito di un più attento esame della fattispecie delineata dall'art. 8, comma 24, del decreto-legge n. 16 del 2012.».

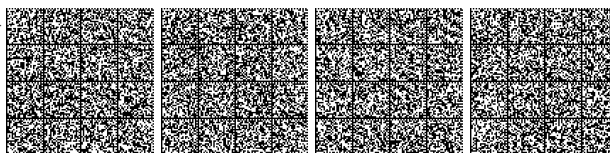
La Corte ha riscontrato, da un lato, la prassi dell'Amministrazione (in quel giudizio, l'Agenzia delle entrate) di reiterare il conferimento di incarichi dirigenziali a propri funzionari, avvalendosi di un'apposita norma regolamentare, poi annullata in sede giurisdizionale, dall'altro l'introduzione della previsione legislativa censurata, il cui vero obiettivo «è rivelato dal secondo periodo della norma in questione, ove, da un lato, si fanno salvi i contratti stipulati in passato tra le Agenzie e i propri funzionari, dall'altro si consente ulteriormente che, nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali, da completare entro il 31 dicembre 2013, le Agenzie attribuiscono incarichi dirigenziali a propri funzionari, mediante la stipula di contratti di lavoro a tempo determinato, la cui durata è fissata in relazione al tempo necessario per la copertura del posto vacante tramite concorso». Conseguentemente, la Corte ha ritenuto l'art. 8, comma 24, del decreto-legge n. 16 del 2012 costituzionalmente illegittimo, per violazione degli articoli 3, 51 e 97 Cost., avendo «contribuito all'infinito protrarsi nel tempo di un'assegnazione asseritamente temporanea di mansioni superiori, senza provvedere alla copertura dei posti dirigenziali vacanti da parte dei vincitori di una procedura concorsuale aperta e pubblica».

18.2 Ad avviso del Collegio, l'art. 4-*bis*, comma 2, del decreto-legge n. 78 del 2015 appare affetto da uguali profili di illegittimità costituzionale.

In questo caso, la disposizione normativa non stabilisce formalmente — a differenza di quella dichiarata illegittima dalla Corte — il conferimento di incarichi dirigenziali asseritamente temporanei a funzionari, ma raggiunge sostanzialmente il medesimo scopo del perpetuarsi di tali incarichi, già riscontrato e censurato dalla Corte, mediante un complesso meccanismo normativo che prevede:

l'attribuzione *ad interim* degli incarichi dirigenziali relativi a posizioni scoperte ai dirigenti già titolari di altro incarico dirigenziale;

la delega, tuttavia, da parte dei dirigenti *ad interim*, di tutte le funzioni dirigenziali, eccetto quelle non delegabili per legge, a funzionari della Terza Area;



il conferimento a questi funzionari di nuove «posizioni organizzative», ai sensi dell'art. 23-*quinquies*, comma 1, lettera *a*), numero 2) del decreto-legge n. 95 del 2012, ulteriormente speciali rispetto alle posizioni organizzative speciali di livello non dirigenziale previste da quest'ultima previsione normativa, in quanto non risultanti dalla riclassificazione di un posto di dirigente in una posizione non dirigenziale;

l'attribuzione ai funzionari titolari di queste speciali posizioni organizzative di un trattamento economico non corrispondente a quello dirigenziale, ma comunque parametrato rispetto a quello attribuito al dirigente di seconda fascia di livello retributivo più basso.

Dall'insieme di tali dati emerge come l'attribuzione delle posizioni organizzative si risolva nel sostanziale svuotamento degli incarichi *ad interim* pure formalmente attribuiti a dirigenti dell'amministrazione e nell'attribuzione di funzioni che sono e restano di natura dirigenziale a un funzionario. Sotto altro profilo, rileva la circostanza che tali funzionari siano reclutati — ancora una volta — nell'ambito della compagine dell'amministrazione. Conseguentemente, per tutta la durata dei relativi incarichi, appare ulteriormente compreso il principio costituzionale di necessaria copertura dei posti di organico delle amministrazioni mediante un concorso pubblico.

E, al riguardo, non appare irrilevante, in punto di fatto, l'insieme delle circostanze allegare dalla ricorrente, la quale ha evidenziato come, all'indomani dell'entrata in vigore del predetto art. 4-*bis*, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli si sia immediatamente attivata per dare attuazione alle previsioni del comma 2, qui censurato, concernente il conferimento delle temporanee posizioni organizzative per la copertura dei posti dirigenziali, mentre altrettanto non sia stato fatto al fine di dare applicazione al comma 1, ove sono state previste disposizioni volte ad accelerare la copertura dei posti da dirigente mediante concorsi pubblici.

Deve, infine, rilevarsi come la reiterazione della copertura dei posti mediante incarichi conferiti a funzionari dell'Amministrazione, già stigmatizzata dalla Corte costituzionale, si sia protratta e si protragga tuttora, per effetto delle successive proroghe del termine stabilito al comma 2 dell'art. 4-*bis*, atteso che tale termine, inizialmente fissato al 31 dicembre 2016, è attualmente spostato al 31 dicembre 2018, per effetto, da ultimo, di quanto disposto dall'art. 1, comma 95, lettera *b*), della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

18.3 Secondo l'avviso del Collegio, deve perciò prospettarsi l'illegittimità costituzionale della suddetta disposizione per violazione degli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione.

18.3.1 Appaiono violati, anzitutto, gli articoli 3 e 97, ultimo comma, della Costituzione, i quali prescrivono la regola del concorso pubblico ed aperto per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni (*cfr.*, *ex multis*, Corte cost. sentenze n. 99 del 2012 e n. 293 del 2009).

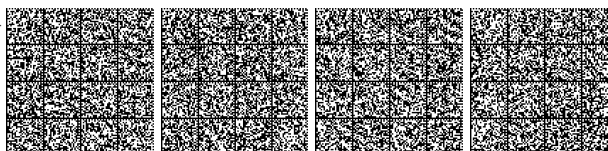
La disposizione censurata è, infatti, volta ad aggirare tale regola, perché consente a funzionari, privi della qualifica dirigenziale, di accedere sostanzialmente, senza aver superato un pubblico concorso, a un ruolo diverso nell'ambito della propria amministrazione, per effetto della reiterazione di incarichi aventi ad oggetto lo svolgimento della totalità delle funzioni dirigenziali relative a una posizione di ruolo di dirigente individuata nell'organico dell'amministrazione, con la sola eccezione delle funzioni non delegabili.

E, al riguardo, deve tenersi presente che, proprio nella sentenza n. 37 del 2015, la Corte ha rimarcato, richiamando la sua giurisprudenza, che «nessun dubbio può nutrirsi in ordine al fatto che il conferimento di incarichi dirigenziali nell'ambito di un'amministrazione pubblica debba avvenire previo esperimento di un pubblico concorso, e che il concorso sia necessario anche nei casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio. Anche il passaggio ad una fascia funzionale superiore comporta "l'accesso ad un nuovo posto di lavoro corrispondente a funzioni più elevate ed è soggetto, pertanto, quale figura di reclutamento, alla regola del pubblico concorso" (sentenza n. 194 del 2002; *ex plurimis*, inoltre, sentenze n. 217 del 2012, n. 7 del 2011, n. 150 del 2010, n. 293 del 2009)».

18.3.2 Sotto altro profilo, appaiono pure violati gli articoli 3 e 51 della Costituzione, perché l'elusione della regola del pubblico concorso comporta che l'accesso alle funzioni dirigenziali sia limitato ai soli funzionari di ciascuna agenzia fiscale, e non sia invece consentito, in condizioni di uguaglianza, a tutti i cittadini che aspirano ad accedere ai pubblici uffici. In questi termini si è, del resto, espressa la Corte, la quale ha evidenziato che «In diretta attuazione degli articoli 3 e 51 Cost., il concorso consente (...) ai cittadini di accedere ai pubblici uffici in condizioni di eguaglianza e "senza altra distinzione che quella delle loro virtù e dei loro talenti", come fu solennemente proclamato dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789.» (Corte cost., sentenza n. 293 del 2009).

18.3.3 L'elusione della regola del pubblico concorso appare determinare, infine, un *vulnus* ai principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97, secondo comma, della Costituzione.

Il concorso pubblico costituisce, infatti, un meccanismo strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione (Corte cost., sentenza n. 205 del 2004), poiché consente il reclutamento dei candidati più preparati per lo svolgimento delle mansioni da affidare, e in questo senso risulta attuativo del principio del buon andamento.



Inoltre, il concorso pubblico è funzionale anche a garantire l'imparzialità dell'amministrazione, che è assicurata dal reclutamento dei dirigenti mediante procedure aperte alla libera partecipazione di tutti i candidati in possesso dei requisiti di legge, e appare invece ingiustificatamente compresso dalla limitazione dell'accesso alla dirigenza ai soli funzionari dell'amministrazione interessata. La Corte ha, infatti, avuto modo di rimarcare che il concorso impedisce che il reclutamento dei pubblici impiegati avvenga in base a criteri di appartenenza politica e garantisce, in tal modo, un certo grado di distinzione fra l'azione del Governo, «normalmente legata agli interessi di una parte politica», e quella dell'amministrazione, «vincolata invece ad agire senza distinzioni di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate nell'ordinamento» (Corte cost., sentenza n. 453 del 1990). In questo senso, il concorso rappresenta, perciò, «il metodo migliore per la provvista di organi chiamati ad esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità e al servizio esclusivo della Nazione» (così ancora la sentenza da ultimo citata).

19. Il Collegio ritiene, inoltre, non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 4-*bis* per violazione dell'art. 136 della Costituzione.

19.1 In base all'art. 136, primo comma, della Costituzione, infatti, «Quando la Corte dichiara la illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione».

Le decisioni della Corte sono, pertanto, insuperabili e pongono un preciso limite all'esercizio della potestà legislativa, la quale non può essere esercitata in modo da reiterare previsioni che la Corte abbia dichiarato illegittime o in modo da eludere la portata del *decisum* costituzionale.

19.2 Con l'introduzione dell'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 78 del 2015, tuttavia, il legislatore appare aver sostanzialmente perseguito l'intento di reiterare la copertura di posti di funzioni dirigenziali, nell'ambito della compagine organizzativa delle agenzie fiscali, mediante affidamento a funzionari delle stesse amministrazioni, senza lo svolgimento di un concorso pubblico, e per un tempo asseritamente limitato, ma in realtà reiteratamente prorogato.

In questa prospettiva, la previsione legislativa appare elusiva della portata della sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2015, sopra richiamata, con la quale era stata dichiarata l'illegittimità costituzionale delle previsioni che consentivano la copertura degli stessi posti mediante incarichi dirigenziali a termine conferiti a funzionari delle medesime amministrazioni. E, al riguardo, deve tenersi presente che, secondo la giurisprudenza della Corte, «il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una mera riproduzione di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche laddove la nuova disciplina miri a “perseguire e raggiungere”, “anche se indirettamente”, esiti corrispondenti” (sentenze n. 223 del 1983, n. 88 del 1966 e n. 73 del 1963)» (Corte cost., sentenza n. 245 del 2012).

Nel caso dell'art. 4-*bis*, quanto fin qui diffusamente illustrato appare evidenziare, secondo l'avviso del Collegio, l'intento elusivo della previsione normativa. Sembra, perciò, doversi ravvisare il dato che ha già condotto la Corte a ritenere la violazione dell'art. 136 della Costituzione, ossia «la sostanza della volontà legislativa di mantenere in piedi o di ripristinare, sia pure indirettamente, in contrasto con il sistema dell'efficacia delle decisioni caducatorie, gli effetti di quella struttura normativa che aveva formato oggetto della (...) pronuncia di illegittimità costituzionale» (Corte costituzionale, sentenza n. 72 del 2013).

#### E) Conclusioni.

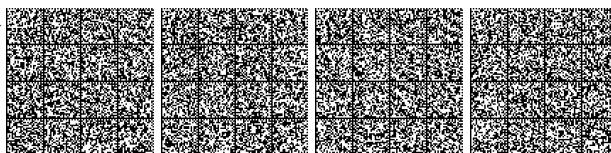
20. Per tutte le ragioni esposte, questo Tribunale ritiene rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale sopra illustrate, relative all'art. 4-*bis* del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, introdotto dalla legge di conversione 6 agosto 2015, n. 125, come successivamente modificato.

Conseguentemente, dispone la sospensione del giudizio e la rimessione delle predette questioni alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione seconda) rimette alla Corte costituzionale le questioni di legittimità costituzionale illustrate in motivazione, relative all'art. 4-*bis* del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, introdotto dalla legge di conversione 6 agosto 2015, n. 125, come successivamente modificato.*

*Dispone, conseguentemente, la sospensione del giudizio.*





*Manda alla segreteria della Sezione tutti gli adempimenti di competenza, e in particolare la notifica della presente ordinanza alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Roma nelle Camere di consiglio dei giorni 24 gennaio 2018 e 19 aprile 2018, con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente;

Roberto Proietti, consigliere;

Floriana Venera Di Mauro, referendario, estensore.

*Il Presidente:* SAVO AMODIO

*L'estensore:* DI MAURO

19C00106

N. 53

*Ordinanza del 27 novembre 2018 del Tribunale di Modena nel procedimento civile promosso da Braglia Christian contro Abrokwah Seth Owusu e Alhasan Mohammed Maahey*

**Locazioni di immobili urbani - Procedimento per convalida di sfratto - Termine per il pagamento dei canoni scaduti - Sanatoria della morosità in sede giudiziale - Esclusione della risoluzione del contratto - Inadempimento residuo.**

– Legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), art. 55.

#### TRIBUNALE ORDINARIO DI MODENA

Il giudice sciolta la riserva assunta all'udienza del 6 novembre 2018, ha pronunciato la seguente ordinanza;

Con l'atto introduttivo del presente giudizio per convalida di sfratto, Christian Braglia ha allegato:

1) contratto di locazione ad uso abitativo del 6 giugno 2014, registrato il 10 giugno 2014, stipulato con Abrokwah Seth Owusu e Alhasan Mohammed Maahey;

2) l'inadempimento dei conduttori in relazione a: 2.1) canoni dovuti per le mensilità da novembre 2017 a febbraio 2018 per un totale di euro 2.000,00; 2.2) canoni precedenti per un residuo di euro 282,50; 2.3) mancato pagamento di oneri condominiali per euro 1.236,00.

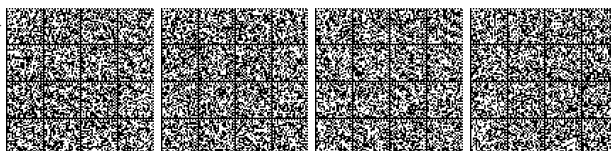
All'udienza del 19 giugno 2018, comparso Abrokwah Seth Owusu e accertata la regolare notifica nei confronti di Alhasan Mohammed Maahey, è stato concesso ai conduttori il termine *ex art. 55 legge n. 392/1978* per il pagamento di euro 2.000,00 per canoni scaduti, previa imputazione dei pagamenti avvenuti medio tempore alle mensilità più vecchie, più canoni da scadere, euro 756,17 per oneri condominiali, euro 1.374,80 a titolo di spese legali.

All'udienza del 23 ottobre 2018 l'intimante ha dichiarato la persistenza della morosità per euro 2.500,00 per canoni e ha insistito per la convalida dello sfratto.

Abrokwah Seth Owusu è comparso e ha prodotto contabili di pagamento dei canoni per tutti i mesi da novembre 2017 a ottobre 2018, ad eccezione di marzo 2018.

All'udienza del 6 novembre 2018, l'intimante ha insistito per la convalida in quanto la morosità persisteva per euro 500,00 per canone di marzo 2018, euro 282,50 a titolo di residuo su canoni locatizi anteriori alla mensilità di novembre 2017, euro 40,50 a titolo di residuo sui canoni successivi in quanto il conduttore avrebbe arbitrariamente trattenuto le spese e commissioni di bonifico versando al proprietario euro 495,50 invece di euro 500,00, euro 1.374,80 a titolo di spese legali.

Abrokwah Seth Owusu è comparso e ha prodotto contabile di pagamento per il mese di marzo 2018.



L'intimante ha comunque insistito per la convalida dello sfratto.

Parte intimata non ha rispettato il termine *ex art. 55* legge n. 392/1978, sia dal punto di vista temporale, sia dal punto di vista dell'entità complessiva della somma da saldare.

Parte intimante, al 6 novembre 2018, si duole del mancato pagamento di canoni per euro 322,50 e della mancata refusione delle spese legali per euro 1.374,80.

La norma che il Tribunale è chiamato ad applicare è l'art. 55 legge n. 392/1978, ove si prevede:

La morosità del conduttore nel pagamento dei canoni o degli oneri di cui all'art. 5 può essere sanata in sede giudiziale per non più di tre volte nel corso di un quadriennio se il conduttore alla prima udienza versa l'importo dovuto per tutti i canoni scaduti e per gli oneri accessori maturati sino a tale data, maggiorato degli interessi legali e delle spese processuali liquidate in tale sede dal giudice.

Ove il pagamento non avvenga in udienza, il giudice, dinanzi a comprovate, condizioni di difficoltà del conduttore, può assegnare un termine non superiore a giorni novanta.

In tal caso rinvia l'udienza a non oltre dieci giorni dalla scadenza del termine assegnato.

La morosità può essere sanata, per non più di quattro volte complessivamente nel corso di un quadriennio, ed il termine di cui al secondo comma è di centoventi giorni, se l'inadempienza, protrattasi per non oltre due mesi, è conseguente alle precarie condizioni economiche del conduttore, insorte dopo la stipulazione del contratto e dipendenti da disoccupazione, malattie o gravi, comprovate condizioni di difficoltà.

Il pagamento, nei termini di cui ai commi precedenti, esclude la risoluzione del contratto.

La giurisprudenza di legittimità è costante nell'interpretare la norma nel senso per cui «il comportamento del conduttore sanante la morosità deve consistere nell'estinzione di tutto quanto dovuto per canoni, oneri accessori, interessi e spese fino alla scadenza del termine di grazia, senza che l'inadempimento residuo sia suscettibile di nuova verifica sotto il profilo della gravità. Il giudice non ha infatti il potere di valutare se il superamento, ancorché esiguo, del suddetto termine di grazia concesso al conduttore per sanare la morosità costituisca inadempimento grave, né se il ritardo dipenda dal debitore o da un terzo di cui egli si sia avvalso per adempiere [...] perché il giudice ha soltanto la possibilità di fissare il termine entro il limite minimo e massimo stabilito dal legislatore» (tra le tante, Cassazione, sentenza n. 5540/2012).

Tale interpretazione è confortata dal tenore letterale della norma, in particolare nell'inciso secondo cui la risoluzione del contratto è esclusa solo in caso di «pagamento», parola il cui significato allude in maniera univoca all'atto solutorio, volto a estinguere il debito in base al valore nominale espresso nell'atto di intimazione.

Sgombra ogni dubbio la precisazione successiva «nei termini di cui ai commi precedenti»: solo la prova di aver versato «l'importo dovuto per tutti i canoni scaduti e per gli oneri accessori maturati sino a tale data, maggiorato degli interessi legali e delle spese processuali liquidate in tale sede dal giudice [...] esclude la risoluzione del contratto».

Il Tribunale è consapevole che:

1) l'art. 663 comma III codice di procedura civile subordina la convalida, quando lo sfratto è stato intimato per mancato pagamento del canone, all'attestazione in giudizio del locatore o del suo procuratore che la morosità persiste;

2) l'art. 5 legge n. 392/1978 indica quale motivo di risoluzione del contratto di locazione ad uso abitativo il mancato pagamento del canone decorsi venti giorni dalla scadenza;

3) l'art. 55 della medesima legge costituisce una norma eccezionale che neutralizza le conseguenze del principio per cui, una volta che il creditore abbia chiesto la risoluzione del contratto, il debitore inadempiente «non può più adempiere la propria obbligazione» (art. 1453 comma III codice civile).

La rigidità del meccanismo introdotto dalla concessione del termine *ex art. 55*, ben descritto dalla giurisprudenza di legittimità, pare costituire una sorta di compensazione per il sacrificio, normalmente non contemplato, dell'interesse del creditore, che abbia chiesto la risoluzione, al venir meno del rapporto contrattuale.

Non può sottacersi, però, che il già menzionato art. 5 introduce una qualificazione legale della «non scarsa importanza» dell'adempimento, precludendo la valutazione *ex art. 1455* codice civile del giudice in senso obiettivamente favorevole al locatore, se si considera che è sufficiente il ritardo di venti giorni nel pagamento di un solo canone.

Questa definizione dell'equilibrio tra gli interessi contrapposti si prolunga inalterata dal 1978 al giorno d'oggi. Nei quaranta anni di vigenza delle due norme menzionate il contesto sociale ed economico ha subito mutamenti che difficilmente il legislatore del 1978 avrebbe potuto immaginare. La crisi del settore produttivo e i tentativi di porre rimedio a questa crisi hanno determinato una maggiore instabilità dei rapporti di lavoro, la cui remunerazione appare, per chi non sia titolare di altre fonti di reddito, l'unica via per ottenere la provvista per pagare i canoni di locazione. I fenomeni migratori hanno ampliato le categorie di persone bisognose di alloggio e, al tempo stesso, esposte alla difficoltà di trovare le risorse economiche per adempiere alle proprie obbligazioni.



Sotto questo profilo, l'impermeabilità letterale e semantica dell'art. 55 legge citata confligge con la riflessione giuridica, ormai giunta a compimento, in ordine alla clausola di buona fede in senso obiettivo quale fonte di obblighi di considerazione dell'interesse della controparte, nei limiti dell'apprezzabile sacrificio, in ogni fase, anche quella patologica, del rapporto obbligatorio.

Sul punto, anche per l'autorevolezza dell'estensore, basti menzionare, in termini generali, la pronuncia n. 21255/2013 della Corte di cassazione, in cui si chiarisce che «il rapporto obbligatorio precede e segue l'integrazione della vicenda negoziale - intesa nella sua duplice dimensione di fatto storico e di fattispecie programmatica - ed è integrato nella sua più intima essenza da doveri di comportamento che [...] appaiono piuttosto funzionali a governare secondo buona fede i differenti aspetti della complessa vicenda interpersonale dipanatasi tra le parti, così operando nella (diversa e più ampia) logica del rapporto e della (complessità della) fattispecie».

Questi doveri di comportamento condizionano, più in particolare, anche l'esercizio dei diritti potestativi, dal momento che «anche in presenza di clausola risolutiva espressa, i contraenti sono tenuti a rispettare il principio generale della buona fede ed il divieto di abuso del diritto, preservando l'uno gli interessi dell'altro. Il potere di risolvere di diritto il contratto avvalendosi della clausola risolutiva espressa, in particolare, è necessariamente governato dal principio di buona fede, da tempo individuato dagli interpreti sulla base del dettato normativo (art. 1175, 1375, 1356, 1366, 1371, codice civile, ecc.) come direttiva fondamentale per valutare l'agire dei privati e come concretizzazione delle regole di azione per i contraenti in ogni fase del rapporto (precontrattuale, di conclusione e di esecuzione del contratto). Il principio di buona fede si pone allora, nell'ambito della fattispecie dell'art. 1456 codice civile, come canone di valutazione sia dell'esistenza dell'inadempimento, sia del conseguente legittimo esercizio del potere unilaterale di risolvere il contratto, al fine di evitarne l'abuso ed impedendone l'esercizio ove contrario ad essa (ad esempio escludendo i comportamenti puramente pretestuosi, che quindi non riceveranno tutela dall'ordinamento)» (Cassazione, sentenza n. 23868/2015).

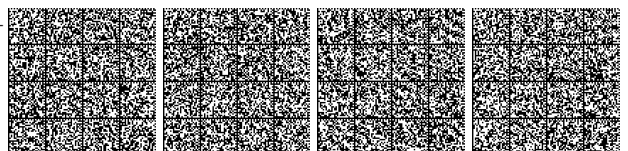
Già da tempo, la S.C. aveva peraltro affermato che «il principio di buona fede (intesa, questa, nel senso sopra chiarito come requisito della condotta) costituisce ad un tempo criterio di valutazione e limite anche del comportamento discrezionale del contraente dalla cui volontà dipende (in parte) l'avveramento della condizione», in quanto è «proprio l'elemento potestativo quello in relazione al quale il dovere di comportarsi secondo buona fede ha più ragion d'essere, perché è con riguardo a quell'elemento che la discrezionalità contrattualmente attribuita alla parte deve essere esercitata nel quadro del principio cardine di correttezza» (SS.UU., sentenza n. 18450/2005).

Dal punto di vista processuale, la Corte di cassazione, a partire da SS.UU. n. 23726/2007, è costante nell'affermare due principi:

«a) la regola di correttezza e buona fede, che specifica all'interno del rapporto obbligatorio la necessità di soddisfare gli "inderogabili doveri di solidarietà", il cui adempimento è richiesto dall'art. 2 Costituzione, regola che viene violata quando il creditore aggravi ingiustificatamente la posizione del debitore; b) la garanzia del processo giusto e di durata ragionevole di cui al novellato art. 111 Costituzione, la quale esclude, innanzi tutto, che possa ritenersi "giusto" il processo che costituisca esercizio dell'azione in forme eccedenti, o devianti, rispetto alla tutela dell'interesse sostanziale, che segna il limite, oltretutto la ragione dell'attribuzione, al suo titolare, della *potestas agendi*» (Cassazione, sentenza n. 4228/2015, ove pure si scrive che l'art. 24 Costituzione «tutelando il diritto di azione non esclude certamente che la legge possa richiedere, nelle controversie meramente patrimoniali, che per giustificare l'accesso al giudice il valore economico della pretesa debba superare una soglia minima di rilevanza, innanzi tutto economica e, quindi, anche giuridica»).

Se è vero che (solo) il pagamento nei termini indicati dall'art. 55 comma II legge citata esclude la risoluzione, ciò significa che, in sede di udienza successiva alla concessione dei termine cd «di grazia», il giudice non potrà valutare se e in che misura:

- 1) per il peculiare atteggiarsi del caso concreto, anche nella fase patologica del rapporto, sussista un dovere del locatore di considerare l'interesse del conduttore nei limiti dell'apprezzabile sacrificio del proprio;
- 2) l'inadempimento del conduttore, per come allegato in atto di intimazione e per come risultante all'udienza successiva alla concessione del termine *ex* art. 55 comma II legge citata, abbia inciso e incida nella sfera giuridica del locatore;
- 3) il pagamento del conduttore, in ipotesi incompleto, a seguito della concessione del termine, abbia eroso il debito complessivo;
- 4) l'esistenza di pregresse morosità, in ipotesi sanate, anche tramite il necessario ricorso del locatore all'assistenza di un legale, abbia contraddistinto la vita del rapporto;



5) conclusivamente, la richiesta di convalida di sfratto integri una modalità di esercizio del diritto di azione eccedente o deviante rispetto alla tutela dell'interesse sostanziale, o, peggio, in assenza di qualsiasi interesse sostanziale da tutelare.

Se i doveri sostanziali di comportamento e la cd «buona fede processuale», delineati dalla giurisprudenza di legittimità, si fondano sul principio di solidarietà espresso dall'art. 2 della Costituzione, non vi è ragione di ritenere che l'eccezionalità del cd «subprocedimento di sanatoria» di cui all'art. 55 legge n. 392/1978 lo renda immune dal vaglio di compatibilità con questo e altri valori espressi dalla Carta costituzionale.

I nodi critici sono due, entrambi presenti nella fattispecie per cui è causa.

- 1) il conduttore non paga le spese processuali;
- 2) il conduttore paga quasi del tutto la somma dovuta per canoni (oppure oneri accessori).

Per quanto riguarda il primo aspetto, il Tribunale ritiene che sia astrattamente configurabile un dovere «di solidarietà» del locatore di considerare l'interesse del conduttore alla prosecuzione del rapporto contrattuale ove il debito per canoni/oneri sia stato colmato a seguito della concessione del termine *ex art. 55 comma II legge citata*, ma residui il pagamento delle spese legali. I presupposti di questo dovere sono evidenti: la condizioni di difficoltà economica del conduttore; la natura del suo interesse abitativo, il cui fondamento costituzionale non può passare in secondo piano.

Per altro verso, anche ammettendo che la mancata rifusione delle spese processuali integri un sacrificio apprezzabile (infatti, se dovessero rimanere a carico del locatore, i costi del processo «giusto», cioè sorretto dall'esistenza di un interesse sostanziale da tutelare, rimarrebbero a carico della parte che aveva ragione), tale sacrificio non è mai attuale all'udienza successiva alla concessione del termine *ex art. 55 comma II legge citata*, perché le spese ben potrebbero essere rifuse una volta definitasi la procedura (come accade, per esempio, in caso di pagamento della somma ingiunta in corso di giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo, in cui le spese di lite, a fronte di una pronuncia di revoca del decreto ingiuntivo, di regola sono poste a carico dell'opponente, nei cui confronti potranno essere recuperate in seguito).

Si tratta, a ben vedere, dell'unica ipotesi in cui l'obbligo di pagare le spese processuali per la parte virtualmente soccombente sorge prima della definizione del processo, dal momento che, per l'inosservanza di tale obbligo, è prevista una sanzione, che consiste, con un notevole salto logico, nella reale soccombenza.

Del resto, la norma non consente, in caso di mancato pagamento delle spese processuali a seguito della concessione del termine *ex art. 55 comma II legge citata*, né di «escludere la risoluzione», con condanna dell'intimante al loro pagamento, né di mutare il rito per verificare in che misura il mancato pagamento, se protrattosi, abbia inciso sull'economia complessiva del rapporto.

L'apprezzabile sforzo di evitare una pronuncia che obblighi il conduttore al rilascio dell'immobile per il mancato pagamento di una somma (a tutto voler concedere) solo indirettamente collegata al rapporto di locazione è stato di recente tradotto in termini operativi dal protocollo del Tribunale di Bologna per il procedimenti per convalida di sfratto (aggiornamento 2017, punto 14), ove è stato previsto che, se il conduttore intimato, in prima udienza, paga o dimostra di aver pagato, dopo la notifica dell'atto introduttivo, l'intero debito per canoni/oneri, ma non le spese, il giudice, se richiesto, «dichiarerà cessata la materia del contendere e condannerà l'intimato al pagamento delle spese processuali con ordinanza avente valore di sentenza».

Ad avviso del Tribunale, una pronuncia che obblighi al rilascio diventa tanto più aspra ove il conduttore, nonostante le sue condizioni di difficoltà economica, abbia recuperato le somme (spesso ingenti, tenuto conto della situazione reddituale) per pagare i canoni dopo la concessione del termine *ex art. 55 comma II legge citata*, ripristinando, seppure faticosamente, l'equilibrio contrattuale, mediante la soddisfazione, seppure tardiva, dell'interesse economico che aveva mosso il locatore alla stipula del contratto.

La differenza tra ciò che è necessario per soddisfare l'interesse del locatore (estinguere il debito per canoni/oneri) e ciò che è necessario per «escludere la risoluzione», per quanto in origine spiegabile con la forzata abdicazione all'interesse alla caducazione del rapporto, appare oggi, per le motivazioni sopra esposte, nella misura in cui consente al locatore di chiedere e ottenere, comunque e in ogni caso, la convalida:

- 1) eccedente l'interesse sostanziale del locatore dedotto in contratto, che dovrebbe costituire l'oggetto della tutela giurisdizionale;
- 2) connotata da un'ingiustificabile valenza di emenda per il conduttore, che contraddice il riconoscimento della condizione di difficoltà economica da cui ha avuto origine il mancato pagamento dei canoni;
- 3) mortificante lo sforzo del conduttore che, pur essendo riuscito, nonostante le sue condizioni di difficoltà economica, a recuperare la somma necessaria per pagare il debito per canoni/oneri (per esempio, destinando i primi stipendi di un nuovo lavoro, oppure vendendo beni di proprietà), sarebbe destinatario di una pronuncia identica a quella che ci sarebbe stata qualora tale sforzo non fosse stato profuso;





4) decisiva ai fini di una pronuncia che incide sul diritto all'abitazione di persone per cui è facile immaginare l'assenza di alternative valide.

Si potrebbe obiettare che queste considerazioni tengono conto dell'interesse solo di una delle parti e che, specie per chi tragga dal rapporto di locazione la propria unica fonte di reddito, la non fisiologica esecuzione del contratto, unita al pericolo di dover sostenere il costo delle spese processuali, costituisca di per sé un sacrificio apprezzabile.

A tale obiezione potrebbe replicarsi che la norma impedisce di valutare ogni aspetto della specifica situazione all'esame del Tribunale, perché è evidente che la valutazione dell'interesse del conduttore dovrebbe essere necessariamente compiuta in chiave comparativa con l'interesse del locatore. La valutazione comparativa potrebbe avere esito diverso a seconda, per esempio, che il locatore abbia o non abbia fonti di reddito alternative; ancor prima, non avrebbe ragione di essere effettuata se l'interesse economico del locatore non abbia avuto una pur tardiva soddisfazione.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, il Tribunale ritiene che la risoluzione del contratto, imposta dall'art. 55 comma V legge citata anche in un'ipotesi in cui il debito per canoni (nel caso di specie, anche oneri) si sia ridotto in misura quasi totale dopo la concessione del termine *ex art. 55 comma II legge citata*, presenti gli stessi aspetti critici della risoluzione del contratto nell'ipotesi della soddisfazione integrale con residuo delle spese processuali.

Infatti, il giudice non può comparare l'entità del sacrificio dell'interesse economico del locatore fondato sul contratto (che ben può essere inesistente o marginale) con l'entità del sacrificio dell'interesse di natura personale del conduttore in condizioni di difficoltà economica e da qui trarre la convinzione di un esercizio della tutela giurisdizionale, predisposta dal procedimento per convalida di sfratto, eccedente la tutela dell'interesse dell'intimante, in quanto piegata alla soddisfazione di un'esigenza diversa, per quanto umanamente comprensibile, scaturita dal venir meno della fiducia personale.

Inoltre, il trattamento giuridico di chi non abbia pagato la somma individuata in sede di concessione del termine *ex art. 55 comma II legge citata* in misura tale da incidere in concreto sull'interesse economico del locatore (o, almeno, in misura tale da far ritenere il sacrificio dell'interesse economico del locatore non bilanciabile dal sacrificio dell'interesse abitativo cui conduce la convalida dello sfratto), sarebbe analogo al trattamento giuridico di chi non abbia pagato la somma individuata in sede di concessione del termine *ex art. 55 comma II legge citata* in misura tale da non incidere in concreto sull'interesse economico del locatore (o, almeno, in misura tale da far ritenere il sacrificio dell'interesse economico del locatore bilanciabile dal sacrificio dell'interesse abitativo cui conduce la convalida dello sfratto dallo sforzo del conduttore che, in condizione di difficoltà economica, è riuscito a trovare risorse nell'intento di evitarla).

La rigidità del meccanismo previsto dall'art. 55 legge citata pare peraltro collidere con la possibilità, pure contemplata dalla norma, per cui la morosità può essere sanata per non più di tre volte nel corso di un quadriennio.

Infatti, se è vero che la morosità attuale può essere indice della probabile verifica di altre in futuro, è altresì vero che la norma prefigura una pluralità di situazioni critiche per la vita del rapporto e, sotto questo profilo, l'interesse a scongiurare tale pericolo, che si intravede nell'insistenza per la convalida dello sfratto a fronte di un debito residuo - di per sé, o alla luce della valutazione delle posizioni contrapposte delle parti - poco significativo, sottende una, seppure comprensibile, volontà di «fuga» dal rapporto che la norma, per altro verso, non consente per il sol fatto che il conduttore per più volte si trovi in condizioni economiche tali da rendergli difficile il regolare pagamento dei canoni.

Ancora una volta, l'alternativa tra non risolvere il contratto nel caso in cui l'intera somma sia versata e risolverlo nel caso in cui il versamento non integrale e non tempestivo non comporti per il locatore un sacrificio intollerabile pare rispondere a un criterio puramente formale se non addirittura simbolico, secondo una logica che contraddice il diritto vivente e i valori costituzionali che ne orientano l'evoluzione.

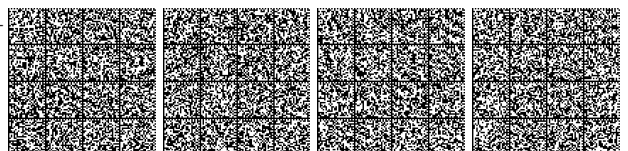
La norma, così come nel caso di mancato pagamento delle spese processuali, pone peraltro un'alternativa secca, senza lasciare spazio a mutamenti del rito per verificare, in un giudizio a cognizione piena, la reale incidenza del debito residuo nell'economia complessiva del rapporto.

A ciò si aggiunga che l'art. 56 comma II legge citata, ai fini del rilascio, detta una disciplina più severa per il conduttore che non abbia provveduto al pagamento nel termine assegnato (anche in questo caso, senza operare nessuna distinzione all'interno del «mancato pagamento») rispetto all'ipotesi generale di cui all'art. 56 comma I legge citata.

Il Tribunale è consapevole che la Consulta si è già pronunciata sulla legittimità costituzionale dell'art. 55 legge citata:

1) con ordinanza n. 315/1986, in cui la questione posta, in epoca risalente, riguardava aspetti diversi, afferenti all'impossibilità per il conduttore di chiedere il termine *ex art. 55 comma II legge citata* anche nell'ulteriore corso del procedimento ovvero per il giudice di concederlo in sede di ordinanza di rilascio *ex art. 665 codice di procedura civile*;

2) con sentenza n. 2/1992, in cui la Consulta ha escluso l'irragionevolezza dell'art. 55 nell'interpretazione fornita dalla Corte di Cassazione, secondo cui la richiesta del cd termine *ex art. 55 comma II legge citata* può essere formulata solo in sede di procedimento speciale di convalida di sfratto e non in un ordinario giudizio a cognizione piena instaurato dal locatore per ottenere la risoluzione del contratto;



3) con ordinanza n. 410/2001, in cui è stata affrontata la non irragionevole discriminazione di disciplina tra locazioni ad uso abitativo e locazioni ad uso non abitativo circa la possibilità di chiedere il termine *ex art. 55* comma II legge citata.

Nondimeno, il Tribunale ritiene che i profili qui sollevati siano diversi, anche alla luce del mutamento della cornice storica, economica e sociale, per cui ha ragione di porsi il dubbio in ordine al se la contropartita alla deroga all'art. 1453 comma III codice civile, che consiste nella possibilità per il locatore di utilizzare, in sede di procedimento per convalida di sfratto, un meccanismo rigido sia dal punto di vista dell'onere imposto al locatore (pagamento di tutto il debito per canoni e oneri), sia dal punto di vista temporale (un pagamento effettuato all'ottantanovesimo giorno escluderebbe la risoluzione, un pagamento effettuato al novantunesimo giorno no, senza verificare se ciò sia dipeso o meno da comportamenti del conduttore ispirati a buona fede), sia dal punto di vista della regolazione delle spese processuali, singolarmente da pagare prima della definizione del processo, resista all'esame del tempo e delle, ormai compiute, riflessioni giurisprudenziali che, per un verso, muovono dal dovere di solidarietà per integrare il contenuto del rapporto obbligatorio al contempo evitando che la tutela giurisdizionale consenta di approdare a un equilibrio inaccettabile degli interessi in gioco e che, per un altro, attribuiscono rilievo centrale al concreto modo di atteggiarsi del rapporto tra le parti, anche nei suoi risvolti patologici, per individuare risposte di giustizia calibrate sulla diversità delle situazioni.

Se, come è stato osservato dalla consulta nella sentenza n. 2/1992, la *ratio* della legge n. 392/1978 è di «conservare continuità al rapporto di locazione», appare difficilmente giustificabile, nel presente contesto storico, alla luce dei menzionati principi costituzionali, che tale continuità sia pregiudicata in tutte le ipotesi in cui non sia accertato, se del caso tramite un processo a cognizione piena, la reale incidenza dell'inosservanza, quantitativa e/o temporale, del cd termine di «grazia» sull'equilibrio del rapporto.

Tanto premesso, occorre sospendere la causa promossa da Christian Braglia, promuovendo, nell'ambito della stessa, questione incidentale di legittimità costituzionale.

Tale questione, stante quanto fin qui esposto, ha ad oggetto l'art. 55 legge n. 392/1978 nella parte in cui, prevedendo che «il pagamento, nei termini di cui ai commi precedenti, esclude la risoluzione del contratto», non comprende, tra i casi di esclusione della risoluzione in sede di procedimento per convalida di sfratto, ove al conduttore sia stato concesso il termine previsto dal medesimo articolo per le sue condizioni di difficoltà economica:

1) l'ipotesi in cui residui il pagamento delle spese processuali;

2) ogni altra ipotesi in cui, al momento della decisione, la caducazione del rapporto contrattuale, tenuto conto dell'entità del debito residuo per canoni scaduti, oneri accessori o interessi, avuto riguardo alle reciproche posizioni delle parti, determini un sacrificio sproporzionato dell'interesse abitativo del conduttore.

Rispetto a tale norma, non essendo praticabile, per i motivi suesposti, un'interpretazione adeguatrice o estensiva, si pone un dubbio - a parere del Tribunale, non manifestamente infondato - di conformità rispetto:

1) al parametro costituito dal dovere di solidarietà politica, economica e sociale *ex art. 2* Costituzione, che costituisce, come la giurisprudenza di legittimità ha ripetutamente argomentato, il fondamento della clausola generale di buona fede in senso obiettivo, che impone alla parte del rapporto obbligatorio, in ogni sua fase, di considerare l'interesse della controparte nei limiti dell'apprezzabile sacrificio del proprio, in quanto non consente al giudice di valutare l'entità di questi interessi e di questi sacrifici, imponendogli la pronuncia di risoluzione in sede sommaria anche nelle ipotesi in cui, a fronte della (sicura e attuale, salvo prova contraria) compromissione dell'interesse abitativo del conduttore, non sia chiaro se il debito residuo per canoni/oneri condominiali incida in misura rilevante nella sfera giuridica del locatore ovvero nelle ipotesi in cui, a fronte della (sicura e attuale, salvo prova contraria) compromissione dell'interesse abitativo del conduttore, il mancato pagamento delle spese processuali, che il locatore potrebbe comunque ottenere in seguito in forza del provvedimento definitivo del giudizio, rappresenti una mera eventualità;

2) al parametro costituito dall'art. 3, comma 2 Costituzione, inteso come ragionevolezza, che esclude il trattamento analogo di situazioni differenti, quali, nella specie, devono essere ritenute: 2.1) la condizione del conduttore cui sia stato concesso il termine *ex art. 55* comma II legge citata e che non abbia pagato il debito per canoni e oneri in misura tale da incidere in maniera rilevante nella sfera patrimoniale del locatore; 2.2) la condizione del conduttore cui sia stato concesso il termine *ex art. 55* comma II legge citata e che non abbia pagato il debito per canoni e oneri senza incidere in maniera rilevante nella sfera patrimoniale del locatore; infatti, in entrambi i casi, l'art. 55 comma V legge citata impone la risoluzione del contratto, precludendo al giudice la valutazione comparativa degli interessi contrapposti;

3) ancora, al parametro costituito dall'art. 3, comma 2 Costituzione, inteso come ragionevolezza, che esclude il trattamento analogo di situazioni differenti, quali, nella specie, devono essere ritenute: 3.1) la condizione del conduttore cui sia stato concesso il termine *ex art. 55* comma II legge citata e che non abbia pagato il debito per canoni e le spese processuali; 3.2) la condizione del conduttore cui sia stato concesso il termine *ex art. 55* comma II legge citata e che abbia pagato il debito per canoni e oneri ma non le spese processuali; infatti, in entrambi i casi, l'art. 55 comma V legge citata impone la risoluzione del contratto;



4) al parametro costituito dal principio del «giusto processo» di cui all'art. 111 Costituzione, inteso come presidio contro l'esercizio dell'azione in forme eccedenti, o devianti, rispetto alla tutela dell'interesse sostanziale, come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità, in quanto la norma impone la risoluzione del contratto, cioè la compromissione dell'interesse abitativo del conduttore, anche nei casi in cui, a fronte di un suo obiettivo sforzo, date le condizioni di difficoltà, la lesione dell'interesse economico del locatore, identificata dalla differenza tra quanto determinato in sede di concessione del termine *ex art. 55 comma II legge citata* e quanto pagato dal conduttore, sia tollerabile nei limiti dell'apprezzabile sacrificio, avuto riguardo alle condizioni delle parti, oppure soltanto eventuale, come nel caso delle spese processuali.

La questione, oltretutto non manifestamente infondata, per quanto fin qui esposto, appare anche dotata di rilevanza rispetto alla fattispecie in esame: dall'applicazione della norma, dalla cui costituzionalità si dubita, il Tribunale non può prescindere per la definizione della controversia sottoposta al suo esame, in cui la risoluzione del contratto dovrebbe essere pronunciata - a fronte di un progressivo e significativo recupero dell'esposizione debitoria dell'intimato nel corso del 2018, tale da far residuare ad oggi un debito di euro 322,50 (meno di un decimo del debito allegato nell'atto di intimazione), cifra che di per sé, in assenza di approfondimenti meritevoli di cognizione piena, ferma restando la sua spettanza, non pare in grado di incidere nella sfera patrimoniale del locatore in misura sufficiente per giustificare il sacrificio dell'interesse abitativo del conduttore in difficoltà economica - per la mera non corrispondenza tra la somma individuata quale debito per canoni/oneri accessori in sede di concessione del termine *ex art. 55 comma II legge citata* e quella pagata in concreto dal conduttore, oltre che per il mancato pagamento delle spese processuali allora liquidate.

Si osserva, ancora una volta, che dopo il periodo critico tra fine 2017 e inizio 2018, l'intimato ha pagato tutti i mesi del 2018 (salva la questione degli euro 4,50 delle commissioni di bonifico e gli euro 282,50 di arretrati per le mensilità anteriori a novembre 2017). Ciò per cui dovrebbe essere sacrificato il suo interesse abitativo, in sostanza, è il ritardo nel saldare dicembre 2017 e gennaio 2018 (pagamento del 19 ottobre 2018, per la verosimile necessità di trovare una somma più consistente, ulteriore al pagamento dei canoni per gli altri mesi del 2018) e marzo 2018 (pagamento del 6 novembre 2018, verosimilmente per una dimenticanza, tenuto conto che, in teoria, l'intimato avrebbe potuto imputare i precedenti pagamenti a partire, appunto, da marzo 2018 e, a quel punto, al 23 ottobre 2018, sarebbe residuata solo la mensilità di ottobre 2018, con un ritardo di soli ventidue giorni).

Se alla logica asimmetrica e perentoria della grazia si sostituisce la logica mite, paritetica e costituzionalmente fondata della solidarietà, il risultato cui si perviene, nel caso di specie, attraverso la pronuncia di risoluzione imposta dalla norma appare tale da incidere in misura ingiustificata sull'interesse, natura personale, all'abitazione dell'intimato.

Ad avviso del Tribunale, l'auspicata scissione tra «sanatoria della morosità» ed «esclusione della risoluzione del contratto» non dovrebbe avere ricadute sul tenore letterale dell'art. 55 comma I legge citata, nel senso che, ferma restando la spettanza di tutti i crediti il cui titolo è costituito dal contratto di locazione a uso abitativo, la liquidazione «anticipata» delle spese processuali in sede di concessione del termine di cui all'art. 55 comma II legge citata potrebbe comunque essere opportuna per agevolare l'estinzione del giudizio prevenendo ragioni ulteriori di contenzioso.

Infine, nessuna preclusione alla proponibilità della questione incidentale può derivare dalla natura sommaria del rito esperito dalla ricorrente, comunque annoverabile tra i possibili giudizi a *quibus*, stante l'idoneità ad assumere efficacia omogenea a quella del giudicato *ex art. 2909 codice civile del provvedimento definitorio del presente giudizio*.

*P.Q.M.*

*1) letti gli articoli 134 Costituzione e 23, legge n. 87/1953, con riferimento alla domanda proposta da Christian Braglia, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento agli articoli 2, 3, 111 Costituzione, la questione di legittimità della seguente norma:*

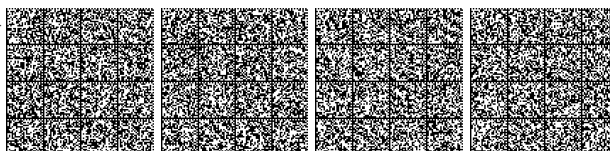
*art. 55 legge n. 392/1978, nella parte in cui, prevedendo che «il pagamento, nei termini di cui ai commi precedenti, esclude la risoluzione del contratto», non comprende, tra i casi di esclusione della risoluzione in sede di procedimento per convalida di sfratto, ove al conduttore sia stato concesso il termine previsto dal medesimo articolo per le sue condizioni di difficoltà economica, l'ipotesi in cui residui il pagamento delle spese processuali e ogni altra ipotesi in cui, al momento della decisione, la caducazione del rapporto contrattuale, tenuto conto dell'entità del debito residuo per canoni scaduti, oneri accessori o interessi, avuto riguardo alle reciproche posizioni delle parti, determini un sacrificio sproporzionato dell'interesse abitativo del conduttore;*

*2) dispone la sospensione del presente giudizio ed ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*3) manda alla cancelleria per la notifica della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.*

Modena, 27 novembre 2018

*Il Giudice:* SIRACUSANO



## n. 54

*Ordinanza del 27 novembre 2018 del Tribunale di Modena nel procedimento civile promosso da Bitonti Cesare contro Mathew Blessing, Ogbomo Joy e Isibor Endurance Obasuyi*

**Locazioni di immobili urbani - Procedimento per convalida di sfratto - Termine per il pagamento dei canoni scaduti - Sanatoria della morosità in sede giudiziale - Esclusione della risoluzione del contratto - Inadempimento residuo.**

– Legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), art. 55.

IL TRIBUNALE ORDINARIO  
DI MODENA

Il giudice scioglie la riserva assunta all'udienza del 6 novembre 2018, ha pronunciato la seguente ordinanza  
Con l'atto introduttivo del presente giudizio per convalida di sfratto, Cesare Bitonti ha allegato:

1) contratto di locazione ad uso abitativo del 15 maggio 2015, registrato il 29 maggio 2014, stipulato con Mathew Blessing, Ogbomo Joy, Isibor Endurance Obasuyi;

2) l'inadempimento dei conduttori in relazione a: 2.1) canoni dovuti per le mensilità di aprile, maggio e luglio per un totale di euro 1.500,00; 2.2) mancato pagamento di oneri condominiali per euro 750,00.

All'udienza del 17 luglio 2018 è stato concesso ai conduttori il termine ex art. 55 l. n. 392/1978 per il pagamento di euro 2.250,00 per canoni scaduti oltre quelli da scadere, euro 1.106,00 a titolo di spese legali.

All'udienza del 6 novembre 2018 l'intimante ha dichiarato la persistenza della morosità per euro 250,00 per canoni oltre al mancato pagamento delle spese, insistendo per la convalida dello sfratto.

Alla mancata comparizione degli intimati in quest'ultima udienza non può attribuirsi un significato di non "non opposizione alla convalida", mutuato dall'udienza del 17 luglio 2018, perchè è evidente che la mancata opposizione di allora preludeva alla richiesta del termine "di grazia" per la salvaguardia dell'interesse abitativo.

La valutazione della domanda di parte intimante deve dunque essere effettuata senza che vi influisca il contegno processuale di parte intimata, non assistita da difensore, la cui comparizione, con o senza opposizione, dopo la concessione del termine ex art. 55 legge n. 392/1978, non avrebbe peraltro alcun significativo effetto.

Parte intimata non ha rispettato il termine ex art. 55 legge n. 392/1978, sia dal punto di vista temporale, sia dal punto di vista dell'entità complessiva della somma da saldare.

La norma che il Tribunale è chiamato ad applicare è l'art. 55 legge n. 392/1978, ove si prevede:

La morosità del conduttore nel pagamento dei canoni o degli oneri di cui all'articolo 5 può essere sanata in sede giudiziale per non più di tre volte nel corso di un quadriennio se il conduttore alla prima udienza versa l'importo dovuto per tutti i canoni scaduti e per gli oneri accessori maturati sino a tale data, maggiorato degli interessi legali e delle spese processuali liquidate in tale sede dal giudice.

Ove il pagamento non avvenga in udienza, il giudice, dinanzi a comprovate condizioni di difficoltà del conduttore, può assegnare un termine non superiore a giorni novanta.

In tal caso rinvia l'udienza a non oltre dieci giorni dalla scadenza del termine assegnato.

La morosità può essere sanata, per non più di quattro volte complessivamente nel corso di un quadriennio, ed il termine di cui al secondo comma è di centoventi giorni, se l'inadempimento, protrattasi per non oltre due mesi, è conseguente alle precarie condizioni economiche del conduttore, insorte dopo la stipulazione del contratto e dipendenti da disoccupazione, malattie o gravi, comprovate condizioni di difficoltà.

Il pagamento, nei termini di cui ai commi precedenti, esclude la risoluzione del contratto.

La giurisprudenza di legittimità è costante nell'interpretare la norma nel senso per cui «il comportamento del conduttore sanante la morosità deve consistere nell'estinzione di tutto quanto dovuto per canoni, oneri accessori, interessi e spese fino alla scadenza del termine di grazia, senza che l'inadempimento residuo sia suscettibile di nuova verifica sotto il profilo della gravità. Il giudice non ha infatti il potere di valutare se il superamento, ancorché esiguo, del suddetto termine di grazia concesso al conduttore per sanare la morosità costituisca inadempimento grave, né se il ritardo dipenda dal debitore o da un terzo di cui egli si sia avvalso per adempiere [...] perchè il giudice ha soltanto la possibilità di fissare il termine entro il limite minimo e massimo stabilito dal legislatore» (tra le tante, Cassazione, sent. n. 5540/2012).





Tale interpretazione è confortata dal tenore letterale della norma, in particolare nell'inciso secondo cui la risoluzione del contratto è esclusa solo in caso di "pagamento", parola il cui significato allude in maniera univoca all'atto solutorio, volto a estinguere il debito in base al valore nominale espresso nell'atto di intimazione.

Sgombra ogni dubbio la precisazione successiva «nei termini di cui ai commi precedenti»: solo la prova di aver versato "l'importo dovuto per tutti i canoni scaduti e per gli oneri accessori maturati sino a tale data, maggiorato degli interessi legali e delle spese processuali liquidate in tale sede dal giudice [...] esclude la risoluzione del contratto".

Il Tribunale è consapevole che:

1) l'art. 663 comma III cpc subordina la convalida, quando lo sfratto è stato intimato per mancato pagamento del canone, all'attestazione in giudizio del locatore o del suo procuratore che la morosità persiste;

2) l'art. 5 legge n. 392/1978 indica quale motivo di risoluzione del contratto di locazione ad uso abitativo il mancato pagamento del canone decorsi venti giorni dalla scadenza;

3) l'art. 55 della medesima legge costituisce una norma eccezionale che neutralizza le conseguenze del principio per cui, una volta che il creditore abbia chiesto la risoluzione del contratto, il debitore inadempiente «non può più adempiere la propria obbligazione (art. 1453 comma III cc).

La rigidità del meccanismo introdotto dalla concessione del termine ex art. 55 1. cit., ben descritto dalla giurisprudenza di legittimità, pare costituire una sorta di compensazione per il sacrificio, normalmente non contemplato, dell'interesse del creditore, che abbia chiesto la risoluzione, al venir meno del rapporto contrattuale.

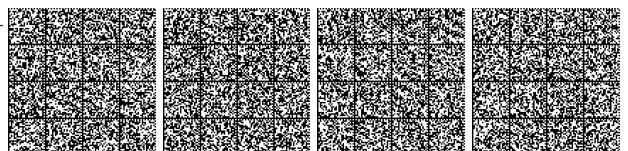
Non può sottacersi, però, che il già menzionato art. 5 introduce una qualificazione legale della "non scarsa importanza" dell'adempimento, precludendo la valutazione ex art. 1455 cc del giudice in senso obiettivamente favorevole al locatore, se si considera che è sufficiente il ritardo di venti giorni nel pagamento di un solo canone.

Questa definizione dell'equilibrio tra gli interessi contrapposti si prolunga inalterata dal 1978 al giorno d'oggi. Nei quaranta anni di vigenza delle due norme menzionate il contesto sociale ed economico ha subito mutamenti che difficilmente il legislatore del 1978 avrebbe potuto immaginare. La crisi del settore produttivo e i tentativi di porre rimedio a questa crisi hanno determinato una maggiore instabilità dei rapporti di lavoro, la cui remunerazione appare, per chi non sia titolare di altre fonti di reddito, l'unica via per ottenere la provvista per pagare i canoni di locazione. I fenomeni migratori hanno ampliato le categorie di persone bisognose di alloggio e, al tempo stesso, esposte alla difficoltà di trovare le risorse economiche per adempiere alle proprie obbligazioni.

Sotto questo profilo, l'impermeabilità letterale e semantica dell'art. 55 1. cit. confligge con la riflessione giuridica, ormai giunta a compimento, in ordine alla clausola di buona fede in senso obiettivo quale fonte di obblighi di considerazione dell'interesse della controparte, nei limiti dell'apprezzabile sacrificio, in ogni fase, anche quella patologica, del rapporto obbligatorio.

Sul punto, anche per l'autorevolezza dell'estensore, basti menzionare, in termini generali, la pronuncia n. 21255/2013 della Corte di Cassazione, in cui si chiarisce che "il rapporto obbligatorio precede e segue l'integrazione della vicenda negoziale - intesa nella sua duplice dimensione di fatto storico e di fattispecie programmatica - ed è integrato nella sua più intima essenza da doveri di comportamento che [...] appaiono piuttosto funzionali a governare secondo buona fede i differenti aspetti della complessa vicenda interpersonale dipanatasi tra le parti, così operando nella (diversa e più ampia) logica del rapporto e della (complessità della) fattispecie".

Questi doveri di comportamento condizionano, più in particolare, anche l'esercizio dei diritti potestativi, dal momento che «anche in presenza di clausola risolutiva espressa, i contraenti sono tenuti a rispettare il principio generale della buona fede ed il divieto di abuso del diritto, preservando l'uno gli interessi dell'altro. Il potere di risolvere di diritto il contratto avvalendosi della clausola risolutiva espressa, in particolare, è necessariamente governato dal principio di buona fede, da tempo individuato dagli interpreti sulla base del dettato normativo (art. 1175, 1375, 1356, 1366, 1371, c.c., ecc) come direttiva fondamentale per valutare l'agire dei privati e come concretizzazione delle regole di azione per i contraenti in ogni fase del rapporto (precontrattuale, di conclusione e di esecuzione del contratto). Il principio di buona fede si pone allora, nell'ambito della fattispecie dell'art. 1456 c.c., come canone di valutazione sia dell'esistenza dell'inadempimento, sia del conseguente legittimo esercizio del potere unilaterale di risolvere il contratto, al fine di evitarne l'abuso ed impedendone l'esercizio ove contrario ad essa (ad esempio escludendo i comportamenti puramente pretestuosi, che quindi non riceveranno tutela dall'ordinamento)" (Cassazione, sent. n. 23868/2015).



Già da tempo, la S.C. aveva peraltro affermato che “il principio di buona fede (intesa, questa, nel senso sopra chiarito come requisito della condotta) costituisce ad un tempo criterio di valutazione e limite anche del comportamento discrezionale del contraente dalla cui volontà dipende (in parte) l’avveramento della condizione», in quanto è «proprio l’elemento potestativo quello in relazione al quale il dovere di comportarsi secondo buona fede ha più ragion d’essere, perché è con riguardo a quell’elemento che la discrezionalità contrattualmente attribuita alla parte deve essere esercitata nel quadro del principio cardine di correttezza” (SS.UU., sent. n. 18450/2005).

Dal punto di vista processuale, la Corte di Cassazione, a partire da SS.UU. n. 23726/2007, è costante nell’affermare due principi:

“a) la regola di correttezza e buona fede, che specifica all’interno del rapporto obbligatorio la necessità di soddisfare gli «inderogabili doveri di solidarietà», il cui adempimento è richiesto dall’art. 2 Cost., regola che viene violata quando il creditore aggravi ingiustificatamente la posizione del debitore; b) la garanzia del processo giusto e di durata ragionevole di cui al noveilato art. 111 Cost., la quale esclude, innanzi tutto, che possa ritenersi «giusto» il processo che costituisca esercizio dell’azione in forme eccedenti, o devianti, rispetto alla tutela dell’interesse sostanziale, che segna il limite, oltretutto la ragione dell’attribuzione, al suo titolare, della *potestas agendi*” (Cassazione, sent. n. 4228/2015, ove pure si scrive che l’art. 24 Cost. “tutelando il diritto di azione non esclude certamente che la legge possa richiedere, nelle controversie meramente patrimoniali, che per giustificare l’accesso al giudice il valore economico della pretesa debba superare una soglia minima di rilevanza, innanzi tutto economica e, quindi, anche giuridica”).

Se è vero che (solo) il pagamento nei termini indicati dall’art. 55 comma I l. cit. esclude la risoluzione, ciò significa che, in sede di udienza successiva alla concessione del termine cd “di grazia”, il giudice non potrà valutare se e in che misura:

1) per il peculiare atteggiarsi del caso concreto, anche nella fase patologica del rapporto, sussista un dovere del locatore di considerare l’interesse del conduttore nei limiti dell’ apprezzabile sacrificio del proprio;

2) l’inadempimento del conduttore, per come allegato in atto di intimazione e per come risultante all’udienza successiva alla concessione del termine ex art. 55 comma II l. cit., abbia inciso e incida nella sfera giuridica del locatore;

3) il pagamento del conduttore, in ipotesi incompleto, a seguito della concessione del termine, abbia eroso il debito complessivo;

4) l’esistenza di pregresse morosità, in ipotesi sanate, anche tramite il necessario ricorso del locatore all’assistenza di un legale, abbia contraddistinto la vita del rapporto;

5) conclusivamente, la richiesta di convalida di sfratto integri una modalità di esercizio del diritto di azione eccedente o deviante rispetto alla tutela dell’interesse sostanziale, o, peggio, in assenza di qualsiasi interesse sostanziale da tutelare.

Se i doveri sostanziali di comportamento e la cd “buona fede processuale”, delineati dalla giurisprudenza di legittimità, si fondano sul principio di solidarietà espresso dall’art. 2 della Costituzione, non vi è ragione di ritenere che l’eccezionalità del cd “subprocedimento di sanatoria” di cui all’art. 55 legge n. 392/1978 lo renda immune dal vaglio di compatibilità con questo e altri valori espressi dalla Carta Costituzionale.

I nodi critici sono due, entrambi presenti nella fattispecie per cui è causa.

1) il conduttore non paga le spese processuali;

2) il conduttore paga quasi del tutto la somma dovuta per canoni (oppure oneri accessori).

Per quanto riguarda il primo aspetto, il Tribunale ritiene che sia astrattamente configurabile un dovere “di solidarietà” del locatore di considerare l’interesse del conduttore alla prosecuzione del rapporto contrattuale ove il debito per canoni/oneri sia stato colmato a seguito della concessione del termine ex art. 55 comma II l. cit., ma residui il pagamento delle spese legali. I presupposti di questo dovere sono evidenti: la condizioni di difficoltà economica del conduttore; la natura del suo interesse abitativo, il cui fondamento costituzionale non può passare in secondo piano.

Per altro verso, anche ammettendo che la mancata rifusione delle spese processuali integri un sacrificio apprezzabile (infatti, se dovessero rimanere a carico del locatore, i costi del processo “giusto”, cioè sorretto dall’esistenza di un interesse sostanziale da tutelare, rimarrebbero a carico della parte che aveva ragione), tale sacrificio non è mai attuale all’udienza successiva alla concessione del termine ex art. 55 comma II l. cit., perché le spese ben potrebbero essere rifuse una volta definitasi la procedura (come accade, per esempio, in caso di pagamento della somma ingiunta in corso



di giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo, in cui le spese di lite, a fronte di una pronuncia di revoca del decreto ingiuntivo, di regola sono poste a carico dell'opponente, nei cui confronti potranno essere recuperate in seguito).

Si tratta, a ben vedere, dell'unica ipotesi in cui l'obbligo di pagare le spese processuali per la parte virtualmente soccombente sorge prima della definizione del processo, dal momento che, per l'inosservanza di tale obbligo, è prevista una sanzione, che consiste, con un notevole salto logico, nella reale soccombenza.

Del resto, la norma non consente, in caso di mancato pagamento delle spese processuali a seguito della concessione del termine ex art. 55 comma II 1. cit., né di "escludere la risoluzione", con condanna dell'intimante al loro pagamento, né di mutare il rito per verificare in che misura il mancato pagamento, se protrattosi, abbia inciso sull'economia complessiva del rapporto.

L'apprezzabile sforzo di evitare una pronuncia che obblighi il conduttore al rilascio dell'immobile per il mancato pagamento di una somma (a tutto voler concedere) solo indirettamente collegata al rapporto di locazione è stato di recente tradotto in termini operativi dal Protocollo del Tribunale di Bologna per il procedimenti per convalida di sfratto (aggiornamento 2017, punto 14), ove è stato previsto che, se il conduttore intimato, in prima udienza, paga o dimostra di aver pagato, dopo la notifica dell'atto introduttivo, l'intero debito per canoni/oneri, ma non le spese, il giudice, se richiesto, "dichiarerà cessata la materia del contendere e condannerà l'intimato al pagamento delle spese processuali con ordinanza avente valore di sentenza".

Ad avviso del Tribunale, una pronuncia che obblighi al rilascio diventa tanto più aspra ove il conduttore, nonostante le sue condizioni di difficoltà economica, abbia recuperato le somme (spesso ingenti, tenuto conto della situazione reddituale) per pagare i canoni dopo la concessione del termine ex art. 55 comma II 1. cit., ripristinando, seppure faticosamente, l'equilibrio contrattuale, mediante la soddisfazione, seppure tardiva, dell'interesse economico che aveva mosso il locatore alla stipula del contratto.

La differenza tra ciò che è necessario per soddisfare l'interesse del locatore (estinguerne il debito per canoni/oneri) e ciò che è necessario per "escludere la risoluzione", per quanto in origine spiegabile con la forzata abdicazione all'interesse alla caducazione del rapporto, appare oggi, per le motivazioni sopra esposte, nella misura in cui consente al locatore di chiedere e ottenere, comunque e in ogni caso, la convalida:

1) eccedente l'interesse sostanziale del locatore dedotto in contratto, che dovrebbe costituire l'oggetto della tutela giurisdizionale;

2) connotata da un'ingiustificabile valenza di emenda per il conduttore, che contraddice il riconoscimento della condizione di difficoltà economica da cui ha avuto origine il mancato pagamento dei canoni;

3) mortificante lo sforzo del conduttore che, pur essendo riuscito, nonostante le sue condizioni di difficoltà economica, a recuperare la somma necessaria per pagare il debito per canoni/oneri (per esempio, destinando i primi stipendi di un nuovo lavoro, oppure vendendo beni di proprietà), sarebbe destinatario di una pronuncia identica a quella che ci sarebbe stata qualora tale sforzo non fosse stato profuso;

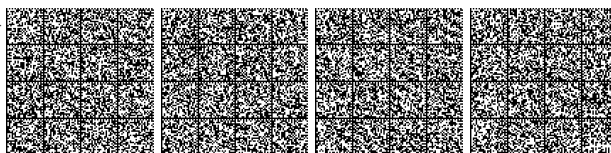
4) decisiva ai fini di una pronuncia che incide sul diritto all'abitazione di persone per cui è facile immaginare l'assenza di alternative valide.

Si potrebbe obiettare che queste considerazioni tengono conto dell'interesse solo di una delle parti e che, specie per chi tragga dal rapporto di locazione la propria unica fonte di reddito, la non fisiologica esecuzione del contratto, unita al pericolo di dover sostenere il costo delle spese processuali, costituisca di per sé un sacrificio apprezzabile.

A tale obiezione potrebbe replicarsi che la norma impedisce di valutare ogni aspetto della specifica situazione all'esame del Tribunale, perché è evidente che la valutazione dell'interesse del conduttore dovrebbe essere necessariamente compiuta in chiave comparativa con l'interesse del locatore. La valutazione comparativa potrebbe avere esito diverso a seconda, per esempio, che il locatore abbia o non abbia fonti di reddito alternative; ancor prima, non avrebbe ragione di essere effettuata se l'interesse economico del locatore non abbia avuto una pur tardiva soddisfazione.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, il Tribunale ritiene che la risoluzione del contratto, imposta dall'art. 55 comma V 1. cit. anche in un'ipotesi in cui il debito per canoni (nel caso di specie, anche oneri) si sia ridotto in misura quasi totale dopo la concessione del termine ex art. 55 comma II 1. cit., presenti gli stessi aspetti critici della risoluzione del contratto nell'ipotesi della soddisfazione integrale con residuo delle spese processuali.

Infatti, il giudice non può comparare l'entità del sacrificio dell'interesse economico del locatore fondato sul contratto (che ben può essere inesistente o marginale) con l'entità del sacrificio dell'interesse di natura personale del



conduttore in condizioni di difficoltà economica e da qui trarre la convinzione di un esercizio della tutela giurisdizionale, predisposta dal procedimento per convalida di sfratto, eccedente la tutela dell'interesse dell'intimante, in quanto piegata alla soddisfazione di un'esigenza diversa, per quanto umanamente comprensibile, scaturita dal venir meno della fiducia personale.

Inoltre, il trattamento giuridico di chi non abbia pagato la somma individuata in sede di concessione del termine ex art. 55 comma II 1. cit. in misura tale da incidere in concreto sull'interesse economico del locatore (o, almeno, in misura tale da far ritenere il sacrificio dell'interesse economico del locatore non bilanciabile dal sacrificio dell'interesse abitativo cui conduce la convalida dello sfratto), sarebbe analogo al trattamento giuridico di chi non abbia pagato la somma individuata in sede di concessione del termine ex art. 55 comma II 1. cit. in misura tale da non incidere in concreto sull'interesse economico del locatore (o, almeno, in misura tale da far ritenere il sacrificio dell'interesse economico del locatore bilanciabile dal sacrificio dell'interesse abitativo cui conduce la convalida dello sfratto dallo sforzo del conduttore che, in condizione di difficoltà economica, è riuscito a trovare risorse nell'intento di evitarla).

La rigidità del meccanismo previsto dall'art. 55 1. cit. pare peraltro collidere con la possibilità, pure contemplata dalla norma, per cui la morosità può essere sanata per non più di tre volte nel corso di un quadriennio.

Infatti, se è vero che la morosità attuale può essere indice della probabile verifica di altre in futuro, è altresì vero che la norma prefigura una pluralità di situazioni critiche per la vita del rapporto e, sotto questo profilo, l'interesse a scongiurare tale pericolo, che si intravede nell'insistenza per la convalida dello sfratto a fronte di un debito residuo - di per sé, o alla luce della valutazione delle posizioni contrapposte delle parti - poco significativo, sottende una, seppure comprensibile, volontà di "fuga" dal rapporto che la nonna, per altro verso, non consente per il sol fatto che il conduttore per più volte si trovi in condizioni economiche tali da rendergli difficile il regolare pagamento dei canoni.

Ancora una volta, l'alternativa tra non risolvere il contratto nel caso in cui l'intera somma sia versata e risolverlo nel caso in cui il versamento non integrale e non tempestivo non comporti per il locatore un sacrificio intollerabile pare rispondere a un criterio puramente formale se non addirittura simbolico, secondo una logica che contraddice il diritto vivente e i valori costituzionali che ne orientano l'evoluzione.

La norma, così come nel caso di mancato pagamento delle spese processuali, pone peraltro un'alternativa secca, senza lasciare spazio a mutamenti del rito per verificare, in un giudizio a cognizione piena, la reale incidenza del debito residuo nell'economia complessiva del rapporto.

A ciò si aggiunga che l'art. 56 comma II 1. cit., ai fini del rilascio, detta una disciplina più severa per il conduttore che non abbia provveduto al pagamento nel termine assegnato (anche in questo caso, senza operare nessuna distinzione all'interno del "mancato pagamento") rispetto all'ipotesi generale di cui all'art. 56 comma 11. cit.

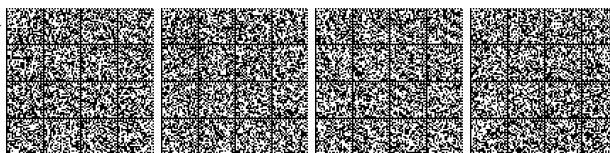
Il Tribunale è consapevole che la Consulta si è già pronunciata sulla legittimità costituzionale dell'art. 55 1. cit.:

1) con ordinanza n. 315/1986, in cui la questione posta, in epoca risalente, riguardava aspetti diversi, afferenti all'impossibilità per il conduttore di chiedere il termine ex art. 55 comma II 1. cit. anche nell'ulteriore corso del procedimento ovvero per il giudice di concederlo in sede di ordinanza di rilascio ex art. 665 cpc;

2) con sentenza n. 2/1992, in cui la Consulta ha escluso l'irragionevolezza dell'art. 55 nell'interpretazione fornita dalla Corte di Cassazione, secondo cui la richiesta del cd termine ex art. 55 comma II 1. cit. può essere formulata solo in sede di procedimento speciale di convalida di sfratto e non in un ordinario giudizio a cognizione piena instaurato dal locatore per ottenere la risoluzione del contratto;

3) con ordinanza n. 410/2001, in cui è stata affrontata la non irragionevole discriminazione di disciplina tra locazioni ad uso abitativo e locazioni ad uso non abitativo circa la possibilità di chiedere il termine ex art. 55 comma III. cit..

Nondimeno, il Tribunale ritiene che i profili qui sollevati siano diversi, anche alla luce del mutamento della cornice storica, economica e sociale, per cui ha ragione di porsi il dubbio in ordine al se la contropartita alla deroga all'art. 1453 comma III cc, che consiste nella possibilità per il locatore di utilizzare, in sede di procedimento per convalida di sfratto, un meccanismo rigido sia dal punto di vista dell'onere imposto al locatore (pagamento di tutto il debito per canoni e oneri), sia dal punto di vista temporale (un pagamento effettuato all'ottantanovesimo giorno escluderebbe la risoluzione, un pagamento effettuato al novantunesimo giorno no, senza verificare se ciò sia dipeso o meno da comportamenti del conduttore ispirati a buona fede), sia dal punto di vista della regolazione delle spese processuali, singolarmente da pagare prima della definizione del processo, resista all'esame del tempo e delle, ormai compiute, riflessioni giurispru-





denziali che, per un verso, muovono dal dovere di solidarietà per integrare il contenuto del rapporto obbligatorio, al contempo evitando che la tutela giurisdizionale consenta di approdare a un equilibrio inaccettabile degli interessi in gioco, e che, per un altro, attribuiscono rilievo centrale al concreto modo di atteggiarsi del rapporto tra le parti, anche nei suoi risvolti patologici, per individuare risposte di giustizia calibrate sulla diversità delle situazioni.

Se, come è stato osservato dalla Consulta nella sentenza n. 2/1992, la *ratio* della legge n. 392/1978 è di “conservare continuità al rapporto di locazione”, appare difficilmente giustificabile, nel presente contesto storico, alla luce dei menzionati principi costituzionali, che tale continuità sia pregiudicata in tutte le ipotesi in cui non sia accertato, se del caso tramite un processo a cognizione piena, la reale incidenza dell’inosservanza, quantitativa e/o temporale, del cd termine di “grazia” sull’equilibrio del rapporto.

Tanto premesso, occorre sospendere la causa promossa da Cesare Bitonti, promuovendo, nell’ambito della stessa, questione incidentale di legittimità costituzionale.

Tale questione, stante quanto fin qui esposto, ha ad oggetto l’art. 55 Legge n. 392/1978 nella parte in cui, prevedendo che pagamento, nei termini di cui ai commi precedenti, esclude la risoluzione del contratto”, non comprende, tra i casi di esclusione della risoluzione in sede di procedimento per convalida di sfratto, ove al conduttore sia stato concesso il termine previsto dal medesimo articolo per le sue condizioni di difficoltà economica:

1) l’ipotesi in cui residui il pagamento delle spese processuali;

2) ogni altra ipotesi in cui, al momento della decisione, la caducazione del rapporto contrattuale, tenuto conto dell’entità del debito residuo per canoni scaduti, oneri accessori o interessi, avuto riguardo alle reciproche posizioni delle parti, determini un sacrificio sproporzionato dell’interesse abitativo del conduttore.

Rispetto a tale norma, non essendo praticabile, per i motivi suesposti, un’interpretazione adeguatrice o estensiva, si pone un dubbio - a parere del Tribunale, non manifestamente infondato - di conformità rispetto:

1) al parametro costituito dal dovere di solidarietà politica, economica e sociale ex art. 2 Cost., che costituisce, come la giurisprudenza di legittimità ha ripetutamente argomentato, il fondamento della clausola generale di buona fede in senso obiettivo, che impone alla parte del rapporto obbligatorio, in ogni sua fase, di considerare l’interesse della controparte nei limiti dell’apprezzabile sacrificio del proprio, in quanto non consente al giudice di valutare l’entità di questi interessi e di questi sacrifici, imponendogli la pronuncia di risoluzione in sede sommaria anche nelle ipotesi in cui, a fronte della (sicura e attuale, salvo prova contraria) compromissione dell’interesse abitativo del conduttore, non sia chiaro se il debito residuo per canoni/oneri condominiali incida in misura rilevante nella sfera giuridica del locatore ovvero nelle ipotesi in cui, a fronte della (sicura e attuale, salvo prova contraria) compromissione dell’interesse abitativo del conduttore, il mancato pagamento delle spese processuali, che il locatore potrebbe comunque ottenere in seguito in forza del provvedimento definitorio del giudizio, rappresenti una mera eventualità;

2) al parametro costituito dall’art. 3, comma 2 Cost, inteso come ragionevolezza, che esclude il trattamento analogo di situazioni differenti, quali, nella specie, devono essere ritenute:

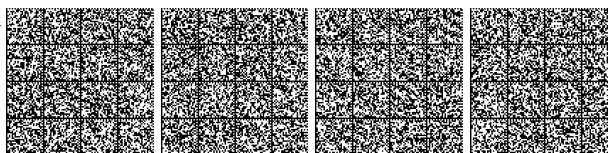
2.1) la condizione del conduttore cui sia stato concesso il termine ex art. 55 comma II 1. cit. e che non abbia pagato il debito per canoni e oneri in misura tale da incidere in maniera rilevante nella sfera patrimoniale del locatore;

2.2) la condizione del conduttore cui sia stato concesso il termine ex art. 55 comma II 1. cit. e che non abbia pagato il debito per canoni e oneri senza incidere in maniera rilevante nella sfera patrimoniale del locatore;

infatti, in entrambi i casi, l’art. 55 comma V 1. cit. impone la risoluzione del contratto, precludendo al giudice la valutazione comparativa degli interessi contrapposti;

3) ancora, al parametro costituito dall’art. 3, comma 2 Cost, inteso come ragionevolezza, che esclude il trattamento analogo di situazioni differenti, quali, nella specie, devono essere ritenute: 3.1) la condizione del conduttore cui sia stato concesso il termine ex art. 55 comma II 1. cit. e che non abbia pagato il debito per canoni e le spese processuali; 3.2) la condizione del conduttore cui sia stato concesso il termine ex art. 55 comma II 1. cit. e che abbia pagato il debito per canoni e oneri ma non le spese processuali; infatti, in entrambi i casi, l’art. 55 comma V 1. cit. impone la risoluzione del contratto;

4) al parametro costituito dal principio del “giusto processo” di cui all’art. 111 Cost., inteso come presidio contro l’esercizio dell’azione in forme eccedenti, o devianti, rispetto alla tutela dell’interesse sostanziale, come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità, in quanto la norma impone la risoluzione del contratto, cioè la compromissione



dell'interesse abitativo del conduttore, anche nei casi in cui, a fronte di un suo obiettivo sforzo, date le condizioni di difficoltà, la lesione dell'interesse economico del locatore, identificata dalla differenza tra quanto determinato in sede di concessione del termine ex art. 55 comma II 1. cit. e quanto pagato dal conduttore, sia tollerabile nei limiti dell'apprezzabile sacrificio, avuto riguardo alle condizioni delle parti, oppure soltanto eventuale, come nel caso delle spese processuali.

La questione, oltreché non manifestamente infondata, per quanto fin qui esposto, appare anche dotata di rilevanza rispetto alla fattispecie in esame: dall'applicazione della norma, dalla cui costituzionalità si dubita, il Tribunale non può prescindere per la definizione della controversia sottoposta al suo esame, in cui la risoluzione del contratto dovrebbe essere pronunciata - a fronte di una riduzione significativa del debito fondato sul contratto di parte intimata, pari oggi a euro 250,00 (poco più di un decimo del debito allegato nell'atto di intimazione), cifra che di per sé, in assenza di approfondimenti meritevoli di cognizione piena, ferma restando la sua spettanza, non pare in grado di incidere nella sfera patrimoniale del locatore in misura sufficiente per giustificare il sacrificio dell'interesse abitativo del conduttore in difficoltà economica - per la mera non corrispondenza tra la somma individuata quale debito per canoni/oneri accessori in sede di concessione del termine ex art. 55 comma II 1. cit. e quella pagata in concreto dal conduttore, oltre che per il mancato pagamento delle spese processuali allora liquidate.

Si osserva che il debito allegato in atto di intimazione riguardava mensilità del 2017: ciò significa che, oltre alla riduzione dell'arretrato, parte intimata ha regolarmente pagato i canoni per tutto il 2018.

Se alla logica asimmetrica e perentoria della grazia si sostituisce la logica mite, paritetica e costituzionalmente fondata della solidarietà, il risultato cui si perviene, nel caso di specie, attraverso la pronuncia di risoluzione imposta dalla norma appare tale da incidere in misura ingiustificata sull'interesse, di natura personale, all'abitazione dell'intimato.

Ad avviso del Tribunale, l'auspicata scissione tra "sanatoria della morosità" ed "esclusione della risoluzione del contratto" non dovrebbe avere ricadute sul tenore letterale dell'art. 55 comma I 1. cit., nel senso che, ferma restando la spettanza di tutti i crediti il cui titolo è costituito dal contratto di locazione a uso abitativo, la liquidazione «anticipate delle spese processuali in sede di concessione del termine di cui all'art. 55 comma II 1. cit. potrebbe comunque essere opportuna per agevolare l'estinzione del giudizio prevenendo ragioni ulteriori di contenzioso.

Infine, nessuna preclusione alla proponibilità della questione incidentale può derivare dalla natura sommaria del rito esperito dalla ricorrente, comunque annoverabile tra i possibili giudizi *a quibus*, stante l'idoneità ad assumere efficacia omogenea a quella del giudicato ex art. 2909 cc del provvedimento definitivo del presente giudizio.

#### PQM

*1) letti gli artt. 134 Cost. e 23, L. n. 87/1953, con riferimento alla domanda proposta da Cesare Bitonti, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento agli artt. 2, 3, 111 Cost., la questione di legittimità della seguente norma:*

*art. 55 L. n. 392/1978, nella parte in cui, prevedendo che «il pagamento, nei termini di cui ai camini precedenti, esclude la risoluzione del contratto», non comprende, tra i casi di esclusione della risoluzione in sede di procedimento per convalida di sfratto, ove al conduttore sia stato concesso il termine previsto dal medesimo articolo per le sue condizioni di difficoltà economica, l'ipotesi in cui residui il pagamento delle spese processuali e ogni altra ipotesi in cui, al momento della decisione, la caducazione del rapporto contrattuale, tenuto conto dell'entità del debito residuo per canoni scaduti, oneri accessori o interessi, avuto riguardo alle reciproche posizioni delle parti, determini un sacrificio sproporzionato dell'interesse abitativo del conduttore;*

*2) dispone la sospensione del presente giudizio ed ordina la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;*

*3) manda alla Cancelleria per la notifica della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.*

Modena, 27 novembre 2018

Il Giudice: SIRACUSANO



n. 55

*Ordinanza del 3 dicembre 2018 del Giudice di sorveglianza di Padova nel procedimento di sorveglianza nei confronti di C.G.*

**Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Condannati a pene detentive temporanee per il delitto di cui all'art. 630 cod. pen. (Sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione) che abbiano cagionato la morte del sequestrato - Divieto di concessione dei benefici indicati nel comma 1 dell'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975, se non abbiano effettivamente spiato almeno due terzi della pena.**

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure private e limitative della libertà), art. 58-*quater*, comma 4.

#### UFFICIO DI SORVEGLIANZA DI PADOVA

1. Con richiesta pervenuta in data 20 agosto 2018 G.C., il detenuto presso la Casa di reclusione di Padova in espiazione del cumulo emesso dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Parma in data 27 aprile 2016, ha chiesto la concessione di un permesso premio presso l'abitazione della madre per coltivare gli affetti familiari, in particolare con il figlio D. portatore di grave patologia invalidante.

2. C. sta spiando una pena complessiva di anni venti mesi due di reclusione e mesi cinque di arresto di cui anni diciotto per il reato di sequestro di persona a scopo di estorsione aggravato dalla morte del sequestrato ex art. 630, terzo comma del codice penale (1), reato ricompreso nell'art. 4-*bis*, primo comma, ordinamento penitenziario.

In relazione al predetto reato, con ordinanza 17 settembre 2014 il Tribunale di sorveglianza di Venezia ha riconosciuto la collaborazione attiva ex art. 58-*ter*, comma 1 dell'ordinamento penitenziario, dando atto che i fatti erano stati accertati compiutamente, senza zone d'ombra, anche grazie alla collaborazione del detenuto: C. aveva fatto ritrovare il corpo in zona montuosa in tempi brevi e indicato i nomi dei complici; il suo contributo aveva consentito l'individuazione della principale imputata, ideatrice del sequestro e frequentatrice della vittima, condannata in separato giudizio ad anni trenta di reclusione.

3. La pena ha avuto inizio il 4 giugno 2009; il fine pena è al 30 aprile 2028.

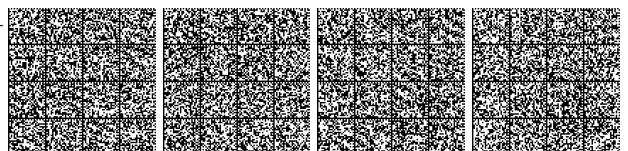
Il detenuto ha spiato ad oggi la pena effettiva di anni nove mesi cinque e giorni venticinque.

Considerando i seicentotrenta giorni di liberazione anticipata concessi il detenuto ha spiato ad oggi la pena di anni undici mesi tre di reclusione.

4. Deve essere affrontata la preliminare questione di ammissibilità dell'istanza di permesso premio alla stregua della disposizione di cui all'art. 58-*quater*, quarto comma dell'ordinamento penitenziario, nella parte in cui prevede che i condannati a pena temporanea per i delitti di cui agli articoli 289-*bis* e 630 del codice penale «che abbiano cagionato la morte del sequestrato» non sono ammessi ad alcuno dei benefici indicati nel primo comma dell'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario, se non hanno effettivamente spiato almeno i due terzi della pena irrogata.

Non trova infatti applicazione, nel caso in esame, la disposizione di cui all'art. 58-*ter*, comma 1 dell'ordinamento penitenziario (secondo la quale in caso di accertamento della collaborazione attiva vengono meno i limiti temporali di concessione dei permessi premio previsti per i reati di cui all'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario) rispetto alla

(1) Sentenza del Gup di Bologna 22 novembre 2010 come riformata dalla Corte d'assise di appello di Bologna del 30 novembre 2011 che lo ha visto condannato a complessivi anni venti di reclusione per i reati di cui agli articoli 81 del cpv codice penale, 630, comma 3, 624, 625 n. 7, 61 n. 2, comma 412 del codice penale, con pena così determinata: pena base anni ventisette per il reato di cui all'art. 630, comma 3, codice penale, pena aumentata per la continuazione ad anni trenta, quindi ridotta per il rito abbreviato ad anni venti.



quale l'art. 58-*quater*, comma 4 dell'ordinamento penitenziario, si pone come norma speciale che stabilisce per i soli delitti di cui agli articoli 630 e 289-*bis* del codice penale, autonomi e specifici limiti di pena non derogabili(2).

Ciò premesso, l'istanza di permesso premio ex art. 30-*ter* dell'ordinamento penitenziario, risulta inammissibile per il limite temporale previsto dall'art. 58-*quater*, comma 4 dell'ordinamento penitenziario.

Alla stregua della suddetta disposizione, per poter aspirare ai permessi premio C. deve aver espiato effettivamente due terzi della pena irrogata e pertanto, nel caso in esame, anni dodici di reclusione, senza che si possa tenere conto dei seicentotrenta giorni di liberazione anticipata di cui ha beneficiato, atteso l'utilizzo del termine «effettivamente».

Tenuto conto che la pena è iniziata in data 4 giugno 2009, per poter avere accesso alla misura richiesta il detenuto dovrebbe attendere la data del 3 giugno 2021, data in cui avrà appunto espiato effettivamente anni dodici di reclusione.

5. Si ritiene in questa sede di sollevare incidente di legittimità costituzionale dell'art. 58-*quater*, comma 4 dell'ordinamento penitenziario, in relazione agli articoli 3 e 27 della Costituzione sotto i seguenti profili:

1) disparità e irragionevolezza di trattamento rispetto ai condannati all'ergastolo per il medesimo reato alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 149 del 2018;

2) disparità di trattamento in relazione ai condannati per reati di cui all'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario, in particolare ove abbiano collaborato con la giustizia ex art. 58-*ter*, comma 1 dell'ordinamento penitenziario;

3) irragionevolezza intrinseca della disciplina rispetto alla necessaria funzione rieducativa della pena.

5.1. Si ritiene l'incostituzionalità del disposto di cui all'art. 58-*quater* dell'ordinamento penitenziario, nella parte in cui prevede per i condannati a pena temporanea il divieto di concessione del permesso premio derivante dalla mancata espiazione di due terzi «effettivi» della pena temporanea irrogata ex art. 630, terzo comma del codice penale, in relazione all'art. 3 della Costituzione in relazione ai condannati alla pena dell'ergastolo.

È noto che con sentenza n. 149 del 21 giugno 2018 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 58-*quater*, quarto comma dell'ordinamento penitenziario, nella parte in cui imponeva ai condannati all'ergastolo per i delitti di cui agli articoli 289-*bis* e 630 del codice penale, che avessero cagionato la morte del sequestrato di aver effettivamente espiato almeno ventisei anni.

Per effetto della pronuncia della Corte costituzionale il condannato alla pena dell'ergastolo per il reato di cui all'art. 630, terzo comma del codice penale, che abbia cagionato la morte del sequestrato può oggi accedere al beneficio in esame dopo l'espiazione di pena di dieci anni, riducibili sino a circa otto anni grazie alla liberazione anticipata.

È del tutto evidente la disparità e l'irragionevolezza di trattamento che si è venuta a creare tra i condannati all'ergastolo, che appunto possono ora aspirare al beneficio dopo l'espiazione di dieci anni di reclusione (riducibili a otto circa grazie appunto alla liberazione anticipata), e i condannati alla meno grave pena temporanea che possono accedere al beneficio solo dopo aver espiato effettivamente due terzi della pena (senza tenere conto della liberazione anticipata), in particolare in caso di pene superiori ai quindici anni per cui i condannati possono accedere al beneficio solo dopo aver espiato non meno di anni dieci (dai dieci in su, sino a venti in caso di condanna ad anni trenta di reclusione).

Venendo al caso in esame, l'irragionevolezza della disciplina è evidente: se C. avesse riportato in relazione al reato di cui all'art. 630, comma 3 del codice penale, la condanna più pesante dell'ergastolo, la sua richiesta di permesso premio sarebbe già ammissibile, avendo espiato oltre dieci anni di pena tenuto conto anche della liberazione anticipata (precisamente, anni undici mesi due e giorni ventidue così conteggiati).

A fronte di una condanna a pena significativamente più mite (anni diciotto di reclusione) egli si trova irragionevolmente a vedere sbarrata la richiesta di permesso premio sino al 3 giugno 2021 proprio dalla disposizione normativa censurata, come sopra evidenziato.

(2) Sulla base di queste considerazioni il Tribunale di sorveglianza di Venezia con ordinanza in data 27 gennaio 2017 ha infatti rigettato il reclamo presentato dal detenuto avverso il provvedimento con il quale il magistrato di sorveglianza dichiarava inammissibile la richiesta di permesso premio per mancanza del requisito temporale previsto dall'art. 58-*quater*, comma 4 dell'ordinamento penitenziario, relativo ai due terzi della pena effettiva oggetto di condanna evidenziando che nel caso in esame non assumeva alcuna rilevanza il fatto che il reclamante avesse ottenuto l'accertamento della collaborazione attiva ex art. 58-*ter*, comma 1 dell'ordinamento penitenziario, stante il rapporto di specialità che legava le due disposizioni; osservava il Tribunale che «Le disposizioni di cui agli articoli 58-*ter* e 58-*quater*, comma 4 dell'ordinamento penitenziario, sono state introdotte con la stessa legge (decreto-legge 23 maggio 1991, n. 152, convertito nella legge 12 luglio 1991, n. 203) e quindi risponde alla volontà del legislatore da un lato introdurre una deroga ai limiti temporali di concessione di benefici per i delitti di cui all'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario (quali quelli introdotti dalla stessa novella all'art. 30-*ter*, comma 4 dell'ordinamento penitenziario, per i permessi premio) nel caso di accertamento della collaborazione attiva (art. 58-*ter* dell'ordinamento penitenziario), dall'altro escludere questa ultima norma di favore nel caso dei condannati per i reati di sequestro di persona a scopo di estorsione od eversiva che abbiano cagionato la morte del sequestrato. La ricostruzione delle vicende normative delle citate disposizioni consente di qualificare l'art. 58-*quater*, comma 4 dell'ordinamento penitenziario, come norma speciale rispetto la previsione dell'art. 58-*ter* dell'ordinamento penitenziario, che stabilisce per i delitti di cui agli articoli 630 e 289-*bis* del codice penale, autonomi e specifici limiti di pena non derogabili. Il legislatore per questi delitti ha ritenuto subvalente la collaborazione attiva rispetto la valutazione della gravità del bene giuridico offeso.





È del resto la stessa consulta, investita esclusivamente della questione di legittimità della norma in esame nella parte in cui si riferisce ai condannati alla pena all'ergastolo e non ai condannati a pena temporanea, che nella sentenza più volte richiamata evidenziava i profili di disparità di trattamento che si sarebbero venuti a creare in seguito alla pronuncia di incostituzionalità proprio con riferimento ai condannati a pene temporanee: «Questa Corte è consapevole che la presente pronuncia potrebbe a sua volta creare disparità di trattamento rispetto alla disciplina — non sottoposta in questa sede a scrutinio di legittimità — dettata dallo stesso art. 58-*quater*, comma 4 dell'ordinamento penitenziario, in relazione ai condannati a pena detentiva temporanea per i delitti di cui agli articoli 289-*bis* e 630 del codice penale, che abbiano cagionato la morte del sequestrato. Tuttavia tale consapevolezza non può costituire ostacolo alla dichiarazione di illegittimità della disciplina qui esaminata ... Spetterà al legislatore individuare gli opportuni rimedi alle eventuali disparità di trattamento che si dovessero produrre in conseguenza della presente pronuncia.».

5.2. La persona condannata a pena temporanea in relazione al reato di cui all'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario, e non sottoposte al regime di cui all'art. 58-*quater* dell'ordinamento penitenziario, possono di regola essere ammesse al permesso premio dopo l'espiazione di metà della pena, comunque non oltre dieci anni (art. 30-*ter*, comma 4, lettera c) dell'ordinamento penitenziario), ovvero un quarto della pena nel caso di accertamento della collaborazione attiva (art. 58-*ter*, comma 1 dell'ordinamento penitenziario), pena sempre riducibile per effetto della liberazione anticipata.

Come evidenziato, la persona condannata a pena temporanea per il reato di cui all'art. 630, comma 3 del codice penale, anche laddove abbia collaborato con la giustizia come nel caso di C., non può accedere al beneficio se non dopo aver espiaato effettivamente due terzi della pena, senza pertanto che la pena sia riducibile per effetto della liberazione anticipata e senza che operi lo sbarramento dei dieci anni di reclusione (pertanto, in ipotesi di condanna ad anni trenta, solo dopo l'espiazione di venti anni di pena).

È evidente l'irragionevole disparità di trattamento tra i condannati per i reati di cui all'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario, che abbiano collaborato con la giustizia per i quali è sufficiente aver espiaato un quarto di pena per poter accedere al permesso premio rispetto a chi si sia reso autore del reato di cui all'art. 630, terzo comma del codice penale, il quale, pur avendo prestato collaborazione attiva, deve aver espiaato effettivamente due terzi della pena detentiva.

Appare in ogni caso irragionevole rispetto ai condannati per i reati di cui all'art. 4-*bis*, comma 1 dell'ordinamento penitenziario, la disciplina prevista dall'art. 58-*quater*, quarto comma dell'ordinamento penitenziario, in relazione ai condannati a pena temporanea per il reato di cui all'art. 630, terzo comma del codice penale, peggiorativa sia in punto di entità di pena da espiaare (due terzi anziché metà, senza lo sbarramento dei dieci anni) che in punto di possibilità di tenere conto della liberazione anticipata, ritenendosi pertinenti al riguardo le considerazioni svolte dal giudice rimettente e dalla Corte costituzionale nella già citata sentenza n. 149/2018.

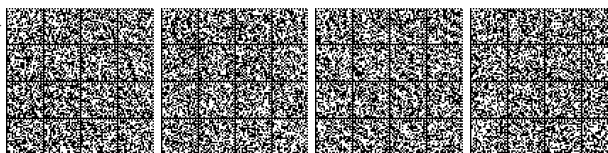
Si riassumono qui i passaggi principali:

l'art. 58-*quater* dell'ordinamento penitenziario, costituisce di per sé l'emblema del disegno normativo ispirato ad una rigida filosofia restrittiva e massimamente retributiva dell'esecuzione delle sanzioni penali, a discapito delle logiche risocializzanti, e stenta a trovare ragioni giustificative in uno scenario costituzionale che debba fondarsi sul rispetto di tale funzione rieducativa;

vanno richiamati i noti approdi della giurisprudenza costituzionale circa «... l'ineliminabile funzione rieducativa della pena, sancita dall'art. 27, terzo comma della Costituzione e confermata dalla giurisprudenza di questa Corte, che ha escluso l'ammissibilità, nel nostro ordinamento penitenziario, della prevalenza assoluta delle esigenze di prevenzione sociale su quelle di recupero dei condannati. Nella materia dei benefici penitenziari, è criterio "costituzionalmente vincolante" quello che esclude "rigidi automatismi e richiede sia resa possibile invece una valutazione individualizzante caso per caso" (sentenza n. 436 del 1999). Se si esclude radicalmente il ricorso a criteri individualizzanti, "l'opzione repressiva finisce per relegare nell'ombra il profilo rieducativo" (sentenza n. 257 del 2006; in senso conforme sentenza n. 79 del 2007) e si instaura di conseguenza un automatismo sicuramente in contrasto con i principi di proporzionalità ed individualizzazione della pena (sentenza n. 255 del 2006) ...» (sentenza n. 189 del 2010);

sul piano delle condizioni temporali di accesso a benefici penitenziari e misure alternative, la previsione dell'art. 58-*quater*, quarto comma dell'ordinamento penitenziario, rappresenta un'eccezione *in peius* rispetto ad un regime già connotato di specialità peggiorativa: più precisamente, a fronte della nota distinzione esecutiva e penitenziaria tra "reati comuni" e "reati ex art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario", diade che si risolve, tra le altre cose, nella previsione di condizioni temporali di accesso più gravose per il gruppo dei secondi rispetto ai primi, la previsione eccezionale che qui si analizza rappresenta un *unicum* che si colloca in una posizione ulteriormente diversa da quella già speciale;

si consideri, infatti, che il delitto previsto dall'art. 630 del codice penale, rientra già nella categoria di cui al primo comma dell'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario, quindi nel regime speciale, ragione per cui lo specifico trattamento ulteriormente peggiorativo che l'art. 58-*quater*, quarto comma dell'ordinamento penitenziario, riservato



solo al condannato per il terzo comma della suindicata norma punitiva, anche laddove abbia visto riconosciuta la collaborazione attiva ex art. 58-ter dell'ordinamento penitenziario, si pone come un'ulteriore eccezione, con ricadute concrete di particolare incisività;

tale eccezione — o meglio «ultra-eccezione» rispetto ad una previsione già speciale — non pare costituzionalmente sorretta da un autonomo criterio di ragionevolezza nel quadro del rispetto del principio di eguaglianza ex art. 3 della Costituzione, un criterio cioè ulteriore ed aggiuntivo rispetto a quello che già sorregge il regime speciale;

come osservato dalla Corte nella sentenza citata, l'aver circoscritto la portata della preclusione a due sole figure delittuose (articoli 289-bis e 630 del codice penale, in caso di morte del sequestrato), e quindi a due «tipi di autore», riporta al noto pensiero, critico, già espresso dalla Corte sul medesimo tema: «la tipizzazione per titoli di reato non appare consona ai principi di proporzionalità e di individualizzazione della pena che caratterizzano il trattamento penitenziario, mentre appare preoccupante la tendenza alla configurazione normativa di “tipi d'autore”, per i quali la rieducazione non sarebbe possibile o potrebbe non essere perseguita ...» (sentenza n. 306 del 1993);

rispetto a ciò, con la norma censurata il legislatore presuppone — su un piano di valutazione di tipo soggettivo — che solo il condannato per il delitto di cui all'art. 630, terzo comma del codice penale, o quello di cui all'art. 289-bis, terzo comma del codice penale, esprima in chiave criminologica un «tipo d'autore» peggiore perché più pericoloso di quello già soggettivamente individuato dall'art. 4-bis, in rapporto alle varie tipologie delittuose evocate da tale disposizione; del pari — su un piano di valutazione di tipo oggettivo — la norma suppone in termini assoluti ed astratti che la stessa fattispecie delittuosa di cui all'art. 630, terzo comma del codice penale, o quella di cui all'art. 289-bis, terzo comma del codice penale, si connoti ex se per una maggiore, ed estrema, pericolosità rispetto ad altre. Solo una riscontrata maggiore pericolosità e/o disvalore penale, e cioè una diversità di situazioni soggettive od oggettive, potrebbe infatti giustificare una diversità di trattamento, difettando la quale appare evidente la violazione dell'art. 3 della Costituzione che a parità di situazioni impone identico trattamento;

la presunzione di maggiore gravità/disvalore attribuita oggettivamente al delitto di cui all'art. 630, terzo comma del codice penale, o soggettivamente al condannato per tale fatto — tanto da meritarsi un trattamento penitenziario deteriore — connotata da automatismo è pertanto irragionevole in quanto contrastante con gli articoli 3 e 27 della Costituzione.

### 5.3. La persona condannata alla pena temporanea di anni diciotto può essere di regola ammessa:

al permesso premio dopo l'espiazione di anni quattro mesi sei (pari ad un quarto della pena) nel caso di reati comuni ovvero dopo l'espiazione di anni nove (pari a metà della pena) per i reati di cui all'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario, pene riducibili per effetto della liberazione anticipata rispettivamente a circa anni tre mesi sette ovvero anni sette mesi due;

alla semi libertà dopo l'espiazione di anni nove (pari a metà della pena) ovvero, per i reati di cui all'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario, dopo l'espiazione di anni dodici (pari a due terzi della pena), pene comunque riducibili per effetto della liberazione anticipata a circa anni sette mesi due e anni otto mesi cinque;

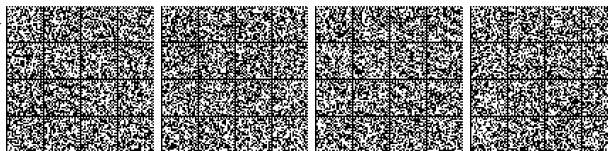
alla liberazione condizionale dopo l'espiazione di anni tredici ex art. 176 del codice penale (metà della pena con rimanente non superiore a cinque anni), anche ove trattasi di reati ex art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario (per i quali è prevista la soglia di due terzi di pena salvi i maggior limiti previsti dall'art. 176 del codice penale), pena

riducibile per effetto della liberazione anticipata a circa anni dieci di reclusione.

La persona condannata a diciotto anni per il reato di cui all'art. 630, terzo comma del codice penale, per effetto della disposizione normativa invocata non può accedere ai permessi premio e alla semilibertà se non dopo aver espiaato effettivamente anni dodici di reclusione (ben oltre le soglie previste per gli altri condannati). Diversamente, e paradossalmente, potrebbe accedere alla liberazione condizionale ex art. 176 del codice penale, dopo l'espiazione di anni tredici, riducibili tuttavia a circa anni dieci per effetto della liberazione anticipata.

La disciplina che ne esce, come già osservato dalla consulta con riferimento ai condannati a pena dell'ergastolo ma con considerazioni che appaiono riferibili anche ai condannati a pene temporanee particolarmente lunghe per il reato ex art. 630, comma 3 del codice penale, come nel caso in esame, si pone in contrasto con il principio sotteso all'intera disciplina dell'ordinamento penitenziario della «progressione trattamentale e flessibilità della pena», ovvero del graduale reinserimento del condannato nel contesto sociale durante l'intero arco dell'esecuzione di pene e ciò in attuazione del canone costituzionale della finalità rieducativa della pena.

Come ha osservato la Corte costituzionale con la sentenza citata, tale principio si attua «... nell'ambito di un percorso ideale le cui prime tappe sono rappresentate dall'ammissione al lavoro all'esterno ed alla concessione di permessi premio, istituti volti a stimolare la regolare condotta del detenuto, attestata dall'aver questi manifestato costante senso di responsabilità e correttezza nel comportamento personale, nelle attività organizzate negli istituti nella eventuale



attività lavorativa culturali ... uno strumento spesso insostituibile per evitare che la detenzione impedisca del lutto di coltivare interessi affettivi, culturali e di lavoro, funzionale a perseguire efficacemente quel progressivo inserimento armonico della persona nella società che costituisce l'essenza della finalità rieducativa. Il percorso di progressivo reinserimento sociale dell'ergastolano prosegue poi, in caso di esito positivo di questi primi esperimenti, con la sua ammissione al più incisivo beneficio della semilibertà che comporta l'autorizzazione a trascorrere parte del giorno fuori dall'istituto per partecipare ad attività lavorative istruttive comunque utili al reinserimento sociale ed è destinato ad avere il suo culmine nella concessione della liberazione condizionale subordinata all'accertamento che il condannato abbia tenuto un comportamento tale da far ritenere sicuro del suo ravvedimento e caratterizzata da integrare sospensione dell'esecuzione della pena residua ...

La disciplina sovverte irragionevolmente la logica gradualistica consentendo che il condannato possa teoricamente accedere alla liberazione condizionale per effetto delle detrazioni maturata titolo di liberazione anticipata in un momento anteriore a quello in cui sarà possibile accedere permessi premio, al lavoro all'esterno e alla semilibertà, benefici questi ultimi concepiti dal legislatore come attualmente prodromici rispetto alla liberazione condizionale, che comporta la completa uscita dal carcere del condannato. Con il connesso rischio che la semilibertà — pur in presenza di una continua e fattiva partecipazione all'opera di rieducazione in carcere — venga in concreto negata al condannato stesso ... proprio in ragione dell'assenza di sue preve positive esperienze al di fuori delle mura penitenziarie sulla base del costante insegnamento della giurisprudenza di legittimità secondo cui la semilibertà — in quanto misura alternativa alla detenzione che consente al detenuto di trascorrere parte del giorno all'esterno, sia pure in attività lavorative socializzanti — non può essere deliberata se non all'esito di preve e positive esperienze di concessioni di altre misure alternative meno impegnative, nel medesimo contesto territoriale di fruizione della semilibertà, principio che potrebbe essere esteso, a maggior ragione, alla stessa liberazione condizionale alla quale il condannato potrebbe teoricamente accedere già prima dei ventisei anni ...».

5.4. Appaiono pertinenti anche alla fattispecie in esame le considerazioni della Corte costituzionale in merito al fatto che la disposizione normativa censurata non consenta di valorizzare la liberazione anticipata come pena scontata ai fini del raggiungimento della soglia di ammissibilità del permesso premio: «... A tale profilo di irragionevolezza intrinseca della disciplina nel prisma della funzione rieducativa della pena può, d'altra parte, aggiungersi l'ulteriore considerazione che la disposizione censurata sterilizzando ogni effetto pratico delle detrazioni di pena a titolo di liberazione anticipata ... riduce fortemente ... l'incentivo a partecipare all'opera di rieducazione, in cui si sostanzia *la ratio* dello stesso istituto della liberazione anticipata ...

In tal modo la disciplina ... finisce per frustare la finalità essenziale della liberazione anticipata la quale costituisce un tassello essenziale del vigente ordinamento e della filosofia della risocializzazione che ne sta alla base; filosofia che a sua volta costituisce diretta attuazione del principio costituzionale dell'art. 27 della Costituzione ...».

6. La «rigidità contabile» dell'attuale art. 58-*quater*, quarto comma dell'ordinamento penitenziario, non consente un'interpretazione costituzionalmente orientata che permetta in qualche modo, in una valutazione individualizzante e complessiva di tutti gli elementi che caratterizzano il caso concreto, superamento di tale preclusione.

Ove fosse espunta dall'ordinamento la norma qui censurata troverebbe applicazione la disciplina generale con i limiti di pena previsti dal combinato disposto degli articoli 4-*bis*, 30-*ter* e 58-*ter*, comma 1 dell'ordinamento penitenziario.

7. La questione di illegittimità costituzionale dell'art. 58-*quater*, quarto comma dell'ordinamento penitenziario, è rilevante posto che nel caso concreto il magistrato adito dal detenuto per la concessione del permesso premio, nell'espletamento della funzione giurisdizionale decisoria che gli compete, si trova nell'impossibilità di valutare nel merito l'istanza del condannato, benché in presenza di tutti gli altri requisiti di ammissibilità.

Come già evidenziato, C. ha riportato l'accertamento della collaborazione attiva e ha espiato la porzione di pena prevista dall'art. 30-*ter*, lettera *b*) dell'ordinamento penitenziario, pari ad un quarto della pena (ha peraltro espiato metà della pena prevista dall'art. 30-*ter*, lettera *c*) dell'ordinamento penitenziario, in relazione ai reati ex art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario).

Ed invero, l'unica condizione ostativa alla valutazione di ammissibilità della misura è la norma censurata che impone un'espiazione di almeno due terzi della pena temporanea irrogata e, in più, «effettiva» (senza cioè l'operatività della riduzione a titolo di liberazione anticipata).



7.1. Peraltro va osservato che nel caso in esame ricorrerebbero allo stato le condizioni di accoglimento della richiesta posto che, come risulta dagli atti e in particolare dalle relazioni di sintesi del 16 aprile 2014 e dall'aggiornamento del 18 maggio 2017:

nel corso della lunga detenzione la condotta in carcere è sempre stata regolare ad eccezione di una lite intercorsa con un compagno di lavoro, come da relazione di servizio del 22 luglio 2016; C. ha invero fruito di seicentotrenta giorni di liberazione anticipata;

la condotta è stata altresì partecipativa rispetto alle offerte trattamentali: ha terminato il corso di scuola media inferiore, ha svolto attività lavorativa presso call center della Cooperativa Giotto, ha svolto nell'ambito della sezione di appartenenza attività lavorativa alle dipendenze dell'amministrazione in qualità di addetto alla somministrazione del vitto ed alle pulizie, successivamente alla MOF ed al casellario; è stato quindi ammesso alla frequenza del corso di formazione professionale «Ricostruisco» promosso dal CPIA e dalla scuola edile di Padova;

risulta altresì avviato un processo di rivisitazione critica del reato: C. si assume la responsabilità dei gesti illeciti messi in atto, anche in relazione al decesso della vittima sequestrata, esito che però a suo dire non era programmato; riferisce di aver preso parte al reato in un momento in cui la situazione economica della sua famiglia era disperata; non cerca in questa spiegazione una giustificazione e pare avere intrapreso un percorso di riflessione che lo ha portato ad un riconoscimento autentico della propria responsabilità e della gravità degli agiti commessi, oltre che delle conseguenze tragiche e dolorose per la famiglia della vittima, alla quale ha ritenuto doveroso scrivere una lettera di scuse;

ha tentato di risarcire il danno cagionato ai familiari della vittima: non appena il lavoro gli ha consentito di rendersi economicamente indipendente, ha formulato ai medesimi un'offerta di risarcimento come previsto dalla sentenza di condanna; a fronte del rifiuto C. ha effettuato alcune donazioni ad enti benefici con il proposito di attuare azioni riparative a fronte del danno provocato; nella missiva inviata al magistrato di sorveglianza del 30 luglio 2018, ha evidenziato la propria volontà di intraprendere la mediazione penale per avvicinare i familiari della vittima;

il condannato esprime senso di colpa per la sofferenza che ha causato e sta causando alla propria famiglia, costretta ad affrontare una serie di difficoltà (emotive, di gestione ed anche economiche) legate alla commissione da parte sua dei suindicati reati ed alla carcerazione che ne è derivata; C. incontra altresì i volontari dei gruppi di ascolto che riportano note positive al riguardo, sia per la correttezza finora mostrata che per la sensibilità dimostrata nei confronti di altri detenuti;

il detenuto mantiene rapporti costanti con i familiari, in particolare la madre e i figli J. e D.; ha fruito di diversi permessi di necessità finalizzati ad incontrare il figlio D., impossibilitato ad effettuare visite in istituto, stante le gravi condizioni di disabilità da cui è afflitto;

il 30 maggio 2015 il condannato è stato declassificato dalla categoria «AS» e, in virtù della collaborazione fornita all'autorità giudiziaria, è stato allocato nel circuito protetto di media sicurezza;

la nota della Questura di Ravenna dell'8 agosto 2018, ripercorrendo i precedenti penali e di polizia del detenuto, evidenzia l'assenza di elementi che lo colleghino alla criminalità organizzata;

la relazione di sintesi già in data 16 ottobre 2014 si esprimeva in termini favorevoli alla concessione di permessi premio a casa per contribuire nell'accudimento del figlio disabile e nel sostegno all'altro figlio, ancora minorenne, ora in una fase di crescita estremamente delicata: «si ritiene che la fruizione di esperienze premiali, valutata la sussistenza dei presupposti oggettivi, possa rappresentare un supporto per alleviare tali difficoltà, tenuto conto anche della presenza di una rete di sostegno da parte dei servizi territoriali»;

con nota del 1° ottobre 2014 l'Uepe di Bologna e Ferrara si esprimeva in termini favorevoli non solo alla concessione di permessi a casa ma anche per la fruizione eventuale di una misura alternativa;

l'aggiornamento alla relazione di sintesi del 18 maggio 2017 confermava le conclusioni della precedente relazione;

il direttore del carcere, vista la situazione familiare e la regolare fruizione di permessi di necessità, ha espresso parere favorevole alla concessione del permesso premio in esame.

8. Per le ragioni esposte si ritiene che l'unica strada da percorrere sia quella dell'incidente di costituzionalità poiché solo la rimozione dal sistema della previsione normativa, così come residuata dalla predetta pronuncia di incostituzionalità, consentirebbe il rispetto degli articoli 3 e 27 della Costituzione, ed avrebbe l'effetto di riportare la fattispecie in esame nella portata della disciplina generale prevista dal combinato disposto degli articoli 4-bis, 30-ter e 58-ter, comma 1 dell'ordinamento penitenziario, consentendo l'integrazione del presupposto temporale di un quarto della pena per l'accesso al beneficio richiesto ex art. 58-ter, comma 1 dell'ordinamento penitenziario, essendogli stata riconosciuta la collaborazione attiva.





Da tali considerazioni discende la competenza del giudice rimettente a sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 58-*quater* rilevante quanto alla domanda presentata dal condannato ex art. 30-*ter* dell'ordinamento penitenziario, dubitandosi che la disciplina derogatoria di cui all'art. 58-*quater*, quarto comma dell'ordinamento penitenziario, nei confronti dei condannati a pena detentiva temporanea per il delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione che abbiano cagionato la morte della vittima, sia compatibile, da un lato, con l'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della possibile irragionevolezza e della disparità di trattamento sia rispetto ai condannati per il medesimo reato alla pena dell'ergastolo, sia rispetto ai condannati alla medesima pena per gli altri reati, in particolare ove, trattandosi di reati di cui all'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario, abbiano vista accertata la collaborazione attiva ex art. 58-*ter*, comma 1 dell'ordinamento penitenziario, e, dall'altro, con l'art. 27, terzo comma della Costituzione, sotto il profilo di una possibile irragionevolezza intrinseca della disciplina rispetto alla necessaria funzione rieducativa della pena.

*P. Q. M.*

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

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 58-*quater*, quarto comma della legge 26 luglio 1975, n. 354, in relazione agli articoli 3 e 27, terzo comma della Costituzione, nella parte in cui prevede che i condannati a pene detentive temporanee per il delitto di cui all'art. 630 del codice penale, che abbiano cagionato la morte del sequestrato, non siano ammessi ad alcuno dei benefici indicati nel primo comma dell'art. 4-*bis* se non abbiano effettivamente espiato almeno due terzi della pena.*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

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

*Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza di trasmissione degli atti sia notificata all'interessato, al difensore, al pubblico ministero nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Padova, 3 dicembre 2018

*Il Magistrato di Sorveglianza: CESARO*

19C00109

N. 56

*Ordinanza del 28 dicembre 2018 del Tribunale dei minorenni di Reggio Calabria nel procedimento penale a carico di P. F.*

**Esecuzione penale - Esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni - Misure penali di comunità - Applicazione dell'art. 4-*bis*, commi 1 e 1-*bis*, della legge n. 354 del 1975 ai fini della concessione delle misure penali di comunità e dei permessi premio e per l'assegnazione al lavoro esterno.**

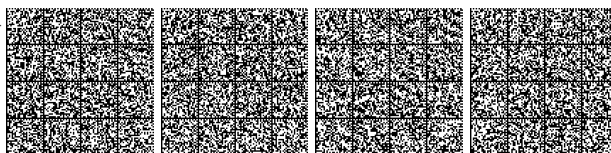
- Decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121 (Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 82, 83 e 85, lettera p), della legge 23 giugno 2017, n. 103), art. 2, comma 3.

#### IL TRIBUNALE PER I MINORENNI DI REGGIO CALABRIA

in funzione di Tribunale di sorveglianza, riunito in Camera di consiglio con l'intervento dei sigg.:

dott. Roberto Di Bella, Presidente;  
dott. Sebastiano Finocchiaro, giudice;  
dott. Aldo Musmeci, giudice onorario;  
dott. Luciangela Piras, giudice onorario;

nel procedimento n. 9/2018 SIUS relativo a Paiano Francesco, nato a Cinquefrondi (RC) il 3 luglio 1995, ha emesso la seguente



## ORDINANZA

Con istanza depositata in data 19 ottobre 2018, confermata e integrata all'udienza del 4 dicembre 2018, P F, detenuto condannato alla pena di anni cinque di reclusione (con sentenza della Corte di appello - sez. per i minorenni di Reggio Calabria in data 28 maggio 2015, in riforma della sentenza emessa dal g.u.p. presso il Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria in data 19 settembre 2014, divenuta irrevocabile in data 14 novembre 2017) per i reati previsti e puniti dagli articoli 416-*bis* codice penale, 2 e 7 legge 2 ottobre 1967, n. 895, in relazione all'art. 7 del decreto-legge n. 152/1991 convertito in legge n. 23/1991 - sollecitava l'applicazione della misura della detenzione domiciliare da esporsi in , via , o in una struttura comunitaria del Nord Italia in relazione alla residua pena da espriare di anni uno, mesi cinque e giorni quattordici di reclusione (scadenza pena definitiva 11 marzo 2020), così come determinata con ordine di esecuzione della Procura generale presso la Corte di appello di Reggio Calabria del 28 settembre 2018.

All'udienza del 4 dicembre 2018, in sede di discussione dell'instaurato procedimento di sorveglianza, il Procuratore della Repubblica richiedeva sollevarsi la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma terzo, del decreto legislativo n. 121/2018, nella parte in cui prevede una rigida preclusione e comunque circostanze assai selettive nella concessione delle misure penali di comunità alla presenza dei cc.dd. reati ostativi di cui all'art. 4-*bis* della legge n. 354/1975. In particolare, il Procuratore della Repubblica adombrava una sospetta violazione dell'art. 76 Cost. (per inosservanza dei principi e criteri direttivi indicati nella legge delega n. 103/2017), dell'art. 27, comma terzo Cost., dell'art. 31, comma secondo Cost. (per violazione del principio della finalità educativa della pena prevista per i minorenni e i giovani adulti) e dell'art. 117 Cost. (per violazione degli impegni assunti dall'Italia con la firma e la ratifica delle numerose Convenzioni internazionali a tutela dell'infanzia). In via vicaria, il medesimo Procuratore della Repubblica esprimeva parere favorevole all'applicazione della misura alternativa della detenzione domiciliare in una comunità educativa da reperirsi nel Nord Italia.

Analoga questione di legittimità costituzionale formulava in via subordinata il difensore del P , che in primo luogo segnalava la necessità di concedere al condannato la misura alternativa richiesta secondo un'interpretazione estensiva (e costituzionalmente orientata) del principio affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 90 del 2017 in relazione all'art. 656, comma 9 del codice di procedura penale. Nel dettaglio, il difensore avvisava la necessità di applicare al condannato la normativa antecedente (più favorevole) a quella introdotta dal decreto legislativo n. 121/2018, in considerazione della natura penale e non processuale delle disposizioni sopravvenute e, in ogni caso, della continuità tra la presente procedura e quella analoga conclusasi con provvedimento di rigetto emesso in data 18 settembre 2018 da questo tribunale.

*Rilevanza della questione*

Ciò premesso, per un corretto inquadramento della questione, occorre esaminare le vicissitudini della disciplina relativa alle misure alternative all'esecuzione penale minorile.

Ad oltre quarant'anni di distanza dalla riforma penitenziaria del 1975 e da quella disposizione transitoria, l'art. 79, che estendeva la disciplina esecutiva prevista per gli adulti anche ai condannati minorenni in attesa di un intervento legislativo *ad hoc*, con il decreto legislativo n. 121/2018 è stato introdotto il nuovo ordinamento penitenziario minorile in attuazione dell'art. 1, comma 81, 83 e 85, lettera *p*) della legge delega 23 giugno 2017 n. 103.

L'assenza di una normativa dedicata tradiva quella specificità connessa con lo *status* di minorenne (trattamento differenziato dagli adulti) che è il segno distintivo del nuovo modello di giurisdizione punitiva pensato per i minori. In effetti era sembrato paradossale che la tutela delle esigenze educative costituisse il tema dominante dell'intero processo minorile e ne forgiasse la peculiare struttura, ma venisse meno proprio nella fase esecutiva della pena, il segmento processuale a vocazione prettamente pedagogica.

Nella mancanza di interventi legislativi, era stata la Corte costituzionale ad avere svolto un progressivo lavoro di adeguamento delle norme di ordinamento penitenziario contenute nella legge 26 luglio 1975, n. 354, alle esigenze educative del condannato minorenne; in particolare, la Consulta con una sentenza monito aveva dato un chiaro segnale al legislatore statuendo che l'assenza di ogni diversificazione nel regime trattamentale tra adulti e minorenni comprometterebbe «quell'esigenza di specifica individualizzazione e flessibilità del trattamento che l'evoluitività della personalità del minore e la preminente funzione educativa richiedono» (Corte cost., 25 marzo 1992, n. 125).

Tali indicazioni sono state recepite dalla legge delega n. 103/2017 (art. 1, comma 85, lettera *p*), insieme all'attuazione degli impegni che il nostro Paese ha assunto con la sottoscrizione delle Carte internazionali che promuovono una giustizia penale a misura di minore (regole di Pechino, convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dell'uomo etc.). La delega ha tracciato le linee dell'intervento normativo seguendo tre direttrici: priorità assegnata ai bisogni del minorenne e alla promozione della sua persona, attraverso l'individualizzazione e la flessibilità dell'intervento educativo; preferenza accordata alle misure alternative alla detenzione che delineano un modello penitenziario incentrato sui bisogni del singolo condannato e che, di conseguenza, cambiano l'attuale prospettiva punitiva incentrata sul carcere; riorganizzazione degli istituti per i minorenni in modo da favorire la responsabilizzazione e il rafforzamento delle relazioni con il mondo esterno, in funzione di un proficuo inserimento sociale che riduca il più possibile il rischio di commissione di nuovi reati.



In attuazione della legge delega, il decreto legislativo n. 121/2018, entrato in vigore in data 10 novembre 2018, introduce e disciplina le misure penali di comunità, quali misure alternative alla detenzione qualificate dall'essere destinate ai condannati minorenni e giovani adulti: l'affidamento in prova al servizio sociale, l'affidamento in prova al servizio sociale con detenzione domiciliare, la detenzione domiciliare, la semilibertà e l'affidamento in prova terapeutico.

Tali misure, tuttavia, non possono essere concesse in presenza dei reati cosiddetti ostativi previsti dall'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario, in virtù dell'inequivoco tenore letterale dell'art. 2, comma III, del decreto legislativo n. 121/2018, secondo cui: «Fermo quanto previsto dall'art. 1, comma 1, ai fini della concessione delle misure penali di comunità e dei permessi premio e per l'assegnazione del lavoro esterno si applica l'art. 4-*bis*, commi 1 e 1-*bis*, della legge 26 luglio 1975, n. 354».

Ne consegue che non hanno trovato puntuale attuazione i punti 5 e 6 della delega, a proposito dell'ampliamento dei criteri di accesso alle misure alternative alla detenzione e all'eliminazione di ogni automatismo e preclusione per la concessione o la revoca dei benefici penitenziari. Invero, il testo approvato, pur riprendendo l'impianto generale, differisce radicalmente dalla bozza elaborata dalla Commissione ministeriale per la riforma dell'ordinamento penitenziario minorile e di modelli di giustizia riparativa in ambito esecutivo.

La previsione citata sembra, pertanto, porsi in conflitto con il punto 6 dell'art. 1, comma 85 della legge delega n. 103/2017, il quale prevede l'eliminazione di ogni «automatismo e preclusione per la revoca o per la concessione dei benefici penitenziari, in contrasto con la funzione rieducativa della pena e con il principio dell'individualizzazione del trattamento».

Ciò premesso, ne consegue la rilevanza della questione nel presente giudizio, in quanto l'applicazione della norma precluderebbe la valutazione del merito dell'istanza, se non alle rigide condizioni previste che non appaiono in linea con le attuali esigenze educative dell'istante, in quanto il P risulta condannato per i reati ostativi previsti e puniti dall'art. 416-*bis* codice penale e dagli articoli 2 e 7 legge del 2 ottobre 1967, n. 895, in relazione all'art. 7 del decreto-legge n. 152/1991 convertito in legge n. 23/1991.

La questione assume poi ulteriore pregnanza nel presente procedimento, in quanto questo Tribunale di sorveglianza, con ordinanza emessa in data 18 settembre 2018 ha rigettato analoga richiesta del P segnalando - in ottemperanza ad un'interpretazione estensiva (costituzionalmente orientata delle misure alternative alla detenzione per i minorenni) dei principi indicati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 90 del 2017 - che, nel caso di un proposto mutamento territoriale del domicilio da parte del condannato, la domanda avrebbe potuto essere ripresentata (così come è accaduto) e, sussistendone le ulteriori condizioni di merito, rivalutata (evidentemente a prescindere dalle rigide condizioni indicate dall'art. 4-*bis* ord. pen., in ragione del positivo percorso rieducativo già svolto, sia durante la pregressa detenzione carceraria che successivamente, e della necessità di individualizzare il trattamento - in un territorio diverso da quello di provenienza - in funzione delle sue specifiche esigenze di giovane adulto).

Aggiungasi, a conforto della superiore proposizione, che le nuove misure penali di comunità contengono degli adeguamenti dispositivi (possibilità di esecuzione extraterritoriale e prescrizioni finalizzate al reinserimento sociale) che potrebbero essere utili alle esigenze educative espresse dal condannato, nella sua specifica condizione di giovane adulto disposto ad allontanarsi - per il pieno recupero - dal territorio e dal contesto familiare di appartenenza al fine di interrompere i collegamenti con il circuito della locale criminalità organizzata per cui è stata emessa nei suoi confronti sentenza irrevocabile di condanna(1).

L'applicazione delle stesse è, tuttavia, resa estremamente difficile - se non, di fatto, automatica esclusa - dalle condizioni (non ricorrenti nel caso che occupa) previste dall'art. 4-*bis* ord. pen. nei termini in cui sono state via via interpretate dalla Suprema Corte, secondo cui in tema di misure alternative, è causa ostativa all'applicazione della detenzione domiciliare la condanna alla pena per uno dei delitti indicati dalla citata norma, a nulla rilevando: 1) l'accertata recisione dei collegamenti con la criminalità organizzata, occorrendo anche il requisito della effettiva collaborazione del condannato con la giustizia, alla quale sono equiparate la collaborazione impossibile e quella c.d. irrilevante (Cass. Pen. Sez. I sentenza n. 12982 del 19 febbraio 2004); 2) la inesigibilità della collaborazione con la giustizia, posto che il rinvio operato dalla disposizione sulla detenzione domiciliare è al catalogo dei reati di cui all'indicato articolo e non al suo contenuto (*cf.* Cassazione Pen. Sez. I, sentenza n. 20145 del 27 aprile 2011); 3) la mancata prova della attualità della pericolosità sociale che non equivale alla prova della esclusione dell'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata (Cass. Pen., sezione I, sentenza n. 7314 del 28 gennaio 2013).

Invero, la rigidità delle disposizioni richiamate non consentirebbe un adeguamento della residua sanzione da espriare ai progressi compiuti dal P che, pur non avendo intrapreso un (non irrilevante alla luce delle evidenze processuali) percorso di collaborazione con la giustizia, ha manifestato l'intenzione di trasferirsi definitivamente a C (in un

(1) Al riguardo, pare significativa e meritevole di verifica, unitamente alle positive informazioni fornite dai servizi minorili dell'amministrazione della giustizia, la dichiarazione di intenti resa dal P all'udienza del 4 dicembre 2018: «Ho cambiato vita rispetto al passato, la detenzione carceraria mi ha profondamente prostrato dal punto di vista emotivo e oggi sono una persona diversa ... Dopo le vicende penali per cui mi trovo oggi qui non ho avuto ulteriori denunce e la mia prospettiva è quella di farmi una vita nuova, insieme alla mia fidanzata a C o comunque nel Nord Italia. Non ho intenzione di rientrare in , terra che ha provocato sofferenze a me e alla mia famiglia. Sono anche disponibile alla detenzione domiciliare in una comunità da individuarsi a C o in un'altra località del Nord Italia».



domicilio dichiarato idoneo dalla Questura del medesimo centro) assecondando un progetto in cui il lavoro, la condivisione con la fidanzata e la netta cesura con la vita pregressa rappresenterebbero le direttrici principali (v., a tal proposito, anche la relazione stilata dall'U.S.S.M di Reggio Calabria in data 3 dicembre 2018).

Per completezza di esposizione ai fini della rilevanza della questione, non possono condividersi i rilievi difensivi secondo cui occorrerebbe applicare al caso *de quo* la normativa penale più favorevole risultante dall'interpretazione estensiva della sentenza n. 90 del 2017 con cui la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera *a*) del codice di procedura penale, per contrasto con gli articoli 27, terzo comma, e 31, secondo comma, Costituzione.

Fermo restando che tale disposizione riguarda le competenze del pubblico ministero nella fase esecutiva delle pene detentive, deve osservarsi che il decreto legislativo n. 121/2018 è intervenuto successivamente alla citata sentenza (che, secondo un orientamento giurisprudenziale, ripercuoterebbe i suoi effetti anche sulle decisioni del Tribunale di sorveglianza), con la quale sembra porsi in contrapposizione rispetto ai principi informativi.

Ne consegue che un'esegesi costituzionalmente orientata della disposizione censurata (art. II, comma terzo, decreto legislativo n. 121/2018), potrebbe dar luogo ad un'interpretazione evolutiva e non estensiva della norma, con sostanziale abrogazione della stessa, vietata perché snatura la funzione di giudice da organo di applicazione in quello di formazione della legge (*cf.*: Corte di cassazione sez. 3, n. 2230 dell'11 gennaio 1980, Pasculli).

Aggiungasi che la normativa introdotta dal citato decreto delegato ha palesemente natura processuale al di là dell'intitolazione (misure penali di comunità), sicché non può trovare applicazione - pur nella prospettiva difensiva della normativa antecedente più favorevole - il principio sancito dall'art. 2 del codice penale e dall'art. 25 della Costituzione.

La Suprema Corte, con numerose pronunce (v., tra le altre, Cass. Pen. Sez. I, sentenza n. 11580 del 5 febbraio 2013; Cass. Pen. sez. I, sentenza n. 32000 del 6 luglio 2006, Cass. Pen. Sez. Unite sentenza n. 24561 del 30 maggio 2006), ha stabilito che le disposizioni concernenti l'esecuzione delle pene detentive e le misure alternative alla detenzione non riguardano l'accertamento del reato e l'irrogazione della pena, ma soltanto le modalità esecutive della stessa; pertanto, esse non hanno carattere di norme penali sostanziali e soggiacciono al principio «*tempus regit actum*» e non alle regole dettate in materia di successione di norme penali nel tempo dall'art. 2 codice di procedura penale e dall'art. 25 della Costituzione.

Ne consegue che, in virtù del citato canone interpretativo, deve essere applicata al caso che occupa la nuova normativa entrata in vigore in data 10 novembre 2018.

Ciò stabilito, non vi è dubbio che la questione di legittimità costituzionale, così come prospettata, ha indubbia rilevanza nel presente procedimento di sorveglianza che non può essere definito nel merito indipendentemente dalla risoluzione del quesito sollevato.

#### *Profilo di non manifesta infondatezza*

Prima questione: sospetto contrasto con gli articoli 2, 3, 76, 27 terzo comma e 31, secondo comma, Cost.

L'art. 2, comma terzo, del decreto legislativo n. 121/2018 si espone ad un sospetto di intrinseca irragionevolezza, eccedendo peraltro i principi e i criteri direttivi indicati nella legge delega, nella parte in cui introduce un rigido automatismo preclusivo o comunque pone condizioni assolutamente selettive per la concessione di misure alternative alla detenzione alla presenza di determinati reati.

Nel ricostruire la questione appare utile prendere le mosse dalla sentenza n. 90 del 2017 con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lett. *a*) del codice di procedura penale, per contrasto con gli articoli 27, III comma, e 31, comma secondo Costituzione, nella parte in cui osta alla sospensione dell'esecuzione della pena detentiva nei confronti dei minorenni condannati per i delitti ivi indicati, ossia quelli di cui all'art. 4-*bis* citato.

Come è noto, l'art. 656 codice di procedura penale prevede che, nell'ipotesi in cui la sanzione da scontare - anche ove costituisca residuo di maggior pena - rientri nei limiti previsti per le c.d. pene detentive brevi, il pubblico ministero è tenuto a disporre, con decreto, la sospensione dell'esecuzione.

Tale provvedimento era però, escluso, ai sensi del comma 9 della medesima disposizione normativa, nei confronti delle persone condannate per i gravi delitti di cui all'art. 4-*bis* ord. penit, nonché per i reati previsti dagli articoli 423-*bis*, 572, comma 2, 612-*bis*, comma 3 e 624-*bis* codice penale, con l'eccezione dei soggetti tossicodipendenti o alcolodipendenti, aventi in corso programmi terapeutici e sottoposti agli arresti domiciliari, ai sensi dell'art. 89 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990. In tali ipotesi, alla luce di una presunzione di pericolosità sociale effettuata dal legislatore, l'eventuale applicazione delle misure alternative poteva avvenire unicamente una volta iniziata l'esecuzione della pena detentiva, alla presenza dei relativi presupposti di ammissibilità.

In ragione della mancanza di un'apposita normativa dedicata ai soggetti minorenni, concernente la fase dell'esecuzione penale e la disciplina dell'ordinamento penitenziario, la previsione codicistica sopra delineata si applicava anche alle persone non ancora diciottenni al momento della commissione del fatto.

Tale disposizione è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Consulta - adita dalla Corte di appello di Milano - che ha segnalato come l'esigenza di prevedere un trattamento differenziato dell'imputato minorenne discende direttamente dalla Costituzione: l'art. 31, comma secondo Cost. dispone, infatti, che lo Stato italiano «protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo».





Ripercorrendo il contenuto di numerose sentenze, la Corte costituzionale ha ricordato come il cuore della giustizia minorile debba consistere in valutazioni fondate su prognosi individualizzate, le quali siano in grado di assolvere al compito di recupero del minore deviante: solo in tal modo è, infatti, possibile giungere alla realizzazione di un trattamento flessibile, adatto alla personalità in fieri del minore e che valorizzi la funzione rieducativa della pena.

Secondo la Consulta, l'importanza dell'individualizzazione del trattamento non viene meno con la chiusura del processo di cognizione. Anche l'esecuzione penale minorile deve rispettare i medesimi principi, avendo come scopo primario la risocializzazione del condannato, con la necessaria conseguenza di abbandonare qualsiasi automatismo che escluda il ricorso a benefici o a misure alternative.

In piena coerenza con i principi espressi nei propri precedenti, la Corte costituzionale ha ritenuto che la preclusione operata dall'art. 656, comma 9, lett. a) dell'art. 656 c.p.p. contrasti con gli articoli 27, comma terzo, e 31, comma secondo, Cost.

L'automatismo posto dalla previsione codicistica si fonda, infatti, su una presunzione di pericolosità esclusivamente radicata sul titolo di reato commesso. Essa impedisce, pertanto, agli organi giurisdizionali di effettuare una valutazione nel merito del singolo caso concreto e, conseguentemente, di valorizzare le specifiche esigenze educative del condannato.

Tale statuizione costituisce l'ultima di una lunga serie di pronunce rese dalla Corte costituzionale in tema di esecuzione penale minorile. Invero, numerosi sono stati gli interventi della Consulta che hanno tentato di sopperire alle mancanze del legislatore, onde consentire un effettivo adeguamento del trattamento del minore condannato alle esigenze di recupero e di rieducazione, stabilite a livello costituzionale. Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 67, legge 24 novembre 1981, n. 689, in quanto prevedeva, anche nei confronti dei minorenni, il divieto di disporre una misura alternativa nel caso di condanna a pena detentiva, derivante dalla conversione conseguente alla violazione di prescrizioni inerenti a sanzioni sostitutive. Parimenti rilevante la pronuncia che ha censurato l'art. 59 legge 24 novembre 1981, n. 689, nella parte in cui estendeva ai condannati minorenni le condizioni soggettive previste per l'applicazione delle sanzioni sostituite, nonché la sentenza della Corte costituzionale che ha rilevato l'illegittimità dell'art. 58-*quater*, comma 2 ord. penitenziario, ai sensi del quale, a seguito della revoca di una misura alternativa, era preclusa anche al condannato detenuto minore d'età la concessione di benefici penitenziari per un periodo di anni tre.

I precedenti richiamati, come la sentenza del 2017, evidenziavano come non fosse più rinviabile un intervento legislativo in materia che recepisce gli insegnamenti della Consulta e che si conformasse, altresì, ai principi espressi in numerosi atti internazionali.

Sul punto, infatti, si sono espresse le Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa e le istituzioni eurounitarie. In merito, vale la pena di ricordare le Regole minime per l'amministrazione della giustizia minorile, c.d. regole di Pechino (approvate dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite in data 29 novembre 1985), le regole ONU per la protezione dei minori privati della libertà (approvate dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite in data 14 dicembre 1990), c.d. regole dell'Havana, la Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa in data 5 novembre 2008 sulle regole del trattamento per i condannati minorenni sottoposti a sanzioni o a misure restrittive della libertà personale, le linee guida su una giustizia a misura di minore adottate dal Consiglio d'Europa nel 2010, nonché, da ultimo, la direttiva 2016/800 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2016 sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali.

Le indicazioni che accomunano tutti gli atti citati sono essenzialmente riconducibili all'esigenza che le autorità nazionali ricorrano alla privazione della libertà personale del condannato minore quale misura di ultima istanza. Si richiede inoltre che venga sempre privilegiato il ricorso alle misure alternative, che il minore detenuto sia collocato in istituti separati rispetto a quelli degli adulti e che gli venga garantito un trattamento penitenziario specificamente disegnato sulle sue peculiari necessità.

Al fine di garantire l'effettiva preminenza della funzione di recupero del minore rispetto alla pretesa punitiva dello Stato, in ossequio ai principi costituzionali e alle indicazioni delle citate convenzioni internazionali, la legge (di riforma) delega 23 giugno 2017, n. 103, ha prescritto che siano ampliati i criteri per l'accesso alle misure alternative. Recependo i principi espressi dalla giurisprudenza costituzionale e valorizzando l'individualizzazione del trattamento, il legislatore delegante ha poi incaricato il legislatore delegato di eliminare automatismi e preclusioni che impediscono ovvero ritardano, sia per i recidivi sia per gli autori di determinate categorie di reati, l'individualizzazione del trattamento rieducativo.

Absolutamente pertinente alla vicenda in oggetto è poi l'estensione della previsione che sollecita l'applicazione della normativa penitenziaria minorile anche ai c.d. giovani adulti, categoria che identifica i soggetti di età compresa tra i diciotto e i venticinque anni. Sul punto vale la pena ricordare come la delega in esame abbia recepito le conclusioni elaborate dal Tavolo V degli Stati Generali dell'esecuzione penale, appunto dedicate ai mino-



renni autori di reato. In tale contesto, infatti, era stata evidenziata l'opportunità di estendere alla citata categoria di soggetti le prescrizioni dedicate ai minorenni, al fine di favorire, anche per essi, i processi educativi in atto(2).

Ciò premesso, deve osservarsi come il decreto legislativo n. 121/2018, all'art. 2, III comma, ribadisce la preclusione automatica per i reati previsti dall'art. 4-bis, commi 1 e 1-bis, della legge 26 luglio 1975, n. 354, e comunque richiama le condizioni assolutamente selettive della citata norma, che rendono estremamente difficoltoso concedere misure alternative privilegiando - sulla base di una presunzione di pericolosità - l'istanza punitiva rispetto a quella preminente (secondo i dettami della stessa Corte costituzionale) di recupero del minorenne o del giovane adulto.

Nella misura segnalata, la disposizione sembra essere in contrasto con i principi e i criteri direttivi fissati dalla legge delega (art. 1, punti 5 e 6 del comma 85), a proposito dell'ampliamento dei criteri di accesso alle misure alternative alla detenzione e all'eliminazione di ogni automatismo e preclusione per la concessione o la revoca dei benefici penitenziari.

Nel dettaglio, la non manifesta infondatezza della questione si ravvisa nell'evidente asimmetria e irragionevole disuguaglianza tra le disposizioni citate della legge delega 23 giugno 2017, n. 103, che vieta automatismi e indica la necessità di un trattamento di favore e individualizzato per i minorenni e i giovani adulti e l'art. II, comma terzo, del decreto legislativo n. 121/2018 che introduce, per contro, una preclusione fondata su una sorta di pericolosità sociale ricollegata a determinate categorie di reati.

Al riguardo, per la definizione di eccesso di delega resta fondamentale il richiamo della storica sentenza 3/1957, nella quale la Corte costituzionale ha ritenuto ascrivere alla categoria «la mancanza, anche parziale, di delegazione nonché l'uso del potere normativa da parte del legislatore delegato oltre il termine fissato, ovvero in contrasto con i predeterminati criteri direttivi o per uno scopo estraneo a quello per cui la funzione legislativa è delegata».

Nei più recenti e consolidati precedenti, la Consulta ha stabilito che, per valutare se il legislatore delegato sia incorso in eccesso di delega, occorre individuare la *ratio* della delega per individuare se la norma delegata sia con questa coerente, secondo uno schema assimilabile al giudizio di non manifesta irragionevolezza (*cfr.*, tra le altre, Corte costituzionale, sentenza 98/2008).

Orbene, applicando i principi ermeneutici sopra richiamati, la scelta di operare il richiamo all'art. 4-bis ordinanza pen. operata dal legislatore delegato non appare coerente con i riassunti principi e i criteri direttivi della legge delega.

Nella relazione di accompagnamento (p.4) al decreto delegato si legge che «per mantenere indenne dalla riforma la disciplina di cui all'art. 41-bis della legge n. 354 del 1975, individuato dalla legge delega quale criterio generale che deve orientare tutti gli interventi in materia di ordinamento penitenziario, ivi compreso quello minorile (comma 85 dell'art. 1 della legge 103 del 2017), si rende necessario consentire l'applicabilità dell'art. 4-bis ordinanza pen. ai minorenni, norma il cui citato art. 241-bis ordinanza pen. rinvia».

In realtà, non può non osservarsi come non esiste alcuna interdipendenza tra il divieto automatico di accesso ai benefici penitenziari e la sospensione delle regole trattamentali; tra i due regimi vi è solo la condivisione di alcune fattispecie gravi di reato che li legittimano, ma la loro applicazione resta autonoma nei presupposti e nella disciplina (financo i destinatari sono diversi: condannati nel caso di cui all'art. 4-bis ordinanza pen., anche gli imputati per l'art. 41-bis ordinanza pen.).

Ciò premesso, ne segue che, per rispettare i dettami e i principi della legge delega, il legislatore delegato avrebbe dovuto escludere la presunzione legale di pericolosità che osta alla concessione delle misure penitenziarie di favore o che, comunque, ne rende assai difficile l'applicazione non consentendo adeguate prognosi individualizzate. Il che non vorrebbe dire fruibilità automatica dei benefici anche per i gravi reati di cui al comma 1 dell'art. 4-bis ordinanza pen., ma significherebbe consentire al Tribunale di sorveglianza di valutare caso per caso la meritevolezza di tali misure, secondo il progetto educativo costruito sulle esigenze del singolo minorenne e nel rispetto di quel principio di flessibilità attraverso cui è possibile realizzare il recupero e l'inserimento sociale.

Pertanto, l'irragionevole asimmetria sembrerebbe porre un profilo di costituzionalità della norma (art. II, comma terzo, del decreto legislativo n. 121/2018) con riferimento al combinato disposto degli articoli 3 e 76 della Costituzione.

Inoltre, la medesima disposizione sembrerebbe porsi in irragionevole contrasto con la *ratio* dell'art. 656, comma 9 codice di procedura penale nel testo risultante dalla sentenza n. 90 del 2017 della Corte costituzionale, in quanto la sospensione dell'esecuzione consentita al pubblico ministero risulterebbe *inutiliter data* se il Tribunale di sorveglianza non potesse poi valutare nel merito - se non alle rigide condizioni ivi previste, difficilmente esigibili da un minorenne o da un giovane adulto la cui personalità è ancora *in fieri* - le istanze di misure alternative alla detenzione anche alla presenza dei reati ostativi di cui all'art. 4-bis o.p.

In altri termini, mentre il codice di procedura penale, all'art. 656, comma 9, lettera a), si rivolge al pubblico ministero, prima impedendogli e poi, dopo la sentenza nr. 90 del 2017 della Consulta, consentendogli l'emissione dell'ordine di esecuzione con sospensione anche alla presenza di reati ostativi, il nuovo decreto legislativo n. 121/2018 non si rivolge

(2) Nel recente passato, il legislatore ha già dimostrato di prestare attenzione alla condizione detentiva dei giovani adulti, modificando l'art. 24, comma 1 disp. Att. min. e così stabilendo che «le misure cautelari, le misure alternative, le sanzioni sostitutive, le pene detentive e le misure di sicurezza si eseguono secondo le norme previste per i minorenni anche nei confronti di coloro che nel corso dell'esecuzione abbiano compiuto il diciottesimo ma non il venticinquesimo anno di età».



affatto al pubblico ministero (almeno non nelle ipotesi in cui quest'ultimo dovrebbe emettere decreto di carcerazione senza sospensione) ma solo al Tribunale di sorveglianza, impedendo a quest'ultimo di concedere le misure penali di comunità in caso di reati ostativi, ovvero in casi analoghi a quelli analizzati dal pubblico ministero nella sua diversa prospettiva.

Pertanto, l'art. 2, comma III, del citato decreto legislativo legittima un sospetto di contrasto con il principio di eguaglianza formale e sostanziale consacrato nell'art. 3 Cost., che comporta che siano trattate ugualmente situazioni eguali e diversamente situazioni diverse, con la conseguenza che ogni differenziazione, per essere giustificata, deve risultare ragionevole, cioè razionalmente correlata al fine per cui si è inteso stabilirla.

Tale razionalità non sembra potersi rintracciare nel caso che occupa, in quanto non si ravvisano argomenti plausibili della disomogeneità della norma rispetto ai principi della legge delega e a quelli richiamati dall'art. 656, comma 9, nel testo risultante dalla sentenza della Corte costituzionale, in relazione ai quali «l'estensione ai detenuti minorenni della disciplina generale contrasta con le esigenze di recupero e della risocializzazione dei minori devianti, esigenze che comportano la necessità di differenziare il trattamento dei minorenni rispetto ai detenuti adulti e di eliminare automatismi applicativi nell'esecuzione della pena».

Più in generale, la norma richiamata si pone anche in antitesi irragionevole con altri istituti del processo penale minorile di cognizione, come ad esempio quello della sospensione del processo e messa alla prova di cui all'art. 28 decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, applicabili senza il rigido sbarramento previsto dall'art. 4-bis ord. pen. anche alla presenza di gravi reati come quelli per cui è stato condannato l'istante, secondo un'ottica che privilegia le esigenze di recupero dell'imputato minorenne o del giovane adulto rispetto alla mera pretesa punitiva.

Tale asimmetria non appare ragionevole in virtù dell'intero impianto del processo minorile e dei principi a tutela dell'infanzia cui lo stesso si ispira, così come richiamati dalla legge delega e dallo stesso decreto legislativo n. 121/2018, che all'art. 2, comma 2, stabilisce che «le misure penali di comunità sono disposte quando risultano idonee a favorire l'evoluzione positiva della personalità del minorenne, un proficuo percorso educativo e di recupero ...».

Inoltre, tra i principi informatori dell'intero impianto del processo minorile - con cui sembra porsi in contrasto l'art. II, comma terzo, del decreto legislativo n. 121/2018 - non possono non menzionarsi quelli indicati dagli articoli 37, lett. b) e 40, paragrafi 1 e 4, della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata con la legge 27 maggio 1991, n. 176, secondo cui: 1) «L'arresto, la detenzione o l'imprigionamento di un fanciullo devono essere effettuati in conformità con la legge, costituire un provvedimento di ultima risorsa ed avere la durata più breve possibile (art. 37)»; 2) «Gli Stati parti riconoscono ad ogni fanciullo sospettato, accusato o riconosciuto colpevole di reato penale il diritto ad un trattamento da favorire il suo senso della dignità e del valore personale, che rafforzi il suo rispetto per i diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e che tenga conto della sua età nonché della necessità di facilitare il suo reinserimento nella società e di fargli svolgere un ruolo costruttivo in seno a quest'ultima... 4. Sarà prevista tutta una gamma di disposizioni .., nonché soluzioni alternative all'assistenza istituzionale, in vista di assicurare ai fanciulli un trattamento conforme al loro benessere e proporzionato sia alla loro situazione che al reato» (art. 40).

Parallelamente, l'art. II, comma terzo, del decreto legislativo n. 121/2018 sembrerebbe in potenziale contrasto con il principio sancito dall'art. 27, terzo comma, Cost., da ritenersi intimamente connesso con quelli di cui agli articoli 2, 3 e 31 secondo comma Cost., in quanto la necessità di prevedere un trattamento differenziato per i minorenni e i giovani adulti discende direttamente dalla Costituzione: l'art. 31 comma secondo Cost dispone, infatti, che lo Stato italiano «protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo».

È, infatti, costante nella giurisprudenza costituzionale l'affermazione della esigenza che il sistema di giustizia minorile sia caratterizzato fra l'altro dalla «necessità di valutazioni, da parte dello stesso giudice, fondate su prognosi individualizzate in funzione del recupero del minore deviante» (sentenze n. 143 del 1966, n. 182 del 1991, n. 128 del 1987, n. 222 del 1983 e n. 46 del 1978), anzi su «prognosi particolarmente individualizzate» (sentenza n. 78 del 1989), questo essendo «l'ambito di quella protezione della gioventù che trova fondamento nell'ultimo comma 31 Cost.» (sentenze n. 128 del 1987 e n. 222 del 1983): vale a dire della «esigenza di specifica individualizzazione e flessibilità del trattamento che l'evoluzione della personalità del minore e la preminenza della funzione rieducativa richiedono» (sentenza n. 125 del 1992).

Secondo la Corte, inoltre, l'importanza dell'individualizzazione del trattamento non viene meno con la chiusura del processo di cognizione. Anche l'esecuzione penale minorile deve rispettare i medesimi principi, avendo come scopo primario la risocializzazione del condannato, con la necessaria conseguenza che deve essere abbandonato qualsiasi automatismo che escluda il ricorso a benefici o a misure alternative.

Ne consegue che l'art. 2, comma terzo, del decreto legislativo n. 121/2018 nella misura in cui estende ai minorenni e ai giovani adulti le analoghe preclusioni previste per gli adulti non sembrerebbe rispettoso della necessaria flessibilità e attenzione che deve prestarsi in relazione alle peculiari esigenze di risocializzazione del minore, con correlata violazione della finalità rieducativa della pena e dei diritti inviolabili delle persone di minore età o dei giovani adulti.

La sanzione penale e, quindi, le misure alternative alla detenzione rispettano il principio di rieducazione previsto dall'art. 27, comma terzo Cost., adempiendo, nel contempo, alla funzione di difesa sociale e di tutela delle posizioni individuali - là dove si traducano in una valutazione nella quale si trattino diversamente situazioni differenti, ovvero quando i trattamenti siano distinti e coerenti con l'esigenza di risocializzazione dell'autore del reato, a maggior ragione se si tratti di un minorenne o di un giovane adulto.





Ciò premesso, l'automatismo posto dall'art. 2, comma terzo, del decreto legislativo n. 121/2018, fondandosi su una presunzione di pericolosità esclusivamente radicata sul titolo di reato commesso, impedisce agli organi giurisdizionali di effettuare una valutazione nel merito del singolo caso concreto e, conseguentemente, di valorizzare le specifiche esigenze educative del condannato minorenni o giovane adulto, se non alle rigide condizioni previste dall'art. 4-bis, commi 1 e 1-bis, ordinanza pen. (il più delle volte difficilmente esigibili, secondo l'*id quod plerumque accidit*, da chi ha una personalità ancora *in fieri*).

In altri termini, il richiamo dell'art. II, comma terzo, del decreto legislativo n. 121/2018 all'art. 4-bis ordinanza pen. sembra operato - privilegiando la pretesa punitiva - in un'ottica che non appare puerocentrica, ovvero rispettosa della personalità in evoluzione del minorenne autore del reato e delle sue preminenti esigenze educative, che possono variare - rispetto al momento di commissione del reato - con la progressiva maturazione.

Pertanto, è da ritenersi che il divieto generalizzato e automatico di un determinato beneficio e, comunque, la concessione dello stesso alle condizioni restrittive previste per i condannati maggiorenni contrasti con «il criterio, costituzionalmente vincolante, che esclude siffatti rigidi automatismi, e richiede sia resa possibile invece una valutazione individualizzata e caso per caso, in presenza delle condizioni generali costituenti i presupposti per l'applicazione della misura, della idoneità di questa a conseguire le preminenti finalità di risocializzazione che debbono presiedere all'esecuzione penale minorile (sentenza n. 436 del 1999).

Seconda questione: sospetto contrasto con l'art. 117, primo comma, Costituzione in riferimento alla direttiva 2016/800 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2016 e all'art. 49, 3° paragrafo, Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

La stessa disposizione è, ad avviso di questo giudice, attraversata da un altro profilo di sospetta incostituzionalità, intimamente connesso a quelli prima esaminati. Potrebbe, infatti, prospettarsi la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. per mancata attuazione degli articoli 7, 10 e 11 della direttiva 2016/800 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2016 che chiede ai legislatori nazionali di provvedere affinché: 1) sia garantito «il diritto del minore ad una valutazione individuale»; 2) «in qualsiasi fase del procedimento la privazione della libertà personale del minore sia limitata al più breve periodo possibile»; 2) «ogni qualvolta sia possibile, le autorità competenti ricorrano a misure alternative alla detenzione».

Norme che, sebbene dettate per il processo di cognizione, potrebbero essere estensivamente applicate anche per la fase di esecuzione della pena in virtù dei medesimi principi ispiratori, così come del resto auspicato dalla regole della convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 1989, dalle regole ONU per la protezione dei minori privati della libertà (approvate dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite in data 14 dicembre 1990), c.d. regole dell'Havana, dalla Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa in data 5 novembre 2008 sulle regole del trattamento per i condannati minorenni sottoposti a sanzioni o a misure restrittive della libertà personale, dalle «Le linee guida su una giustizia a misura di minore adottate dal Consiglio d'Europa nel 2010».

Le norme indicate costituiscono esempio di parametro di costituzionalità in quanto al legislatore nazionale è richiesta una produzione legislativa conforme alle disposizioni contenute nel testo della direttiva ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost.. Detto parametro si definisce interposto in quanto riproduce uno strumento normativo sovra nazionale (fonte - fatto), recuperato nella vincolatività attraverso l'art. 117, primo comma Cost. («La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali»).

Le disposizioni raccolte nella direttiva europea sono, atteso il chiaro tenore dell'art. 288 del trattato di funzionamento dell'Unione europea, vincolanti per gli Stati membri quanto al risultato da ottenere, salva restando la competenza delle autorità nazionali in merito alla forma e ai mezzi, pur essendo prive di efficacia diretta.

La vincolatività delle statuizioni della direttiva si manifesta in più direzioni.

Anzitutto, si prevede in capo alle autorità giudiziarie l'obbligo di interpretare il diritto interno in modo conforme, quando sia reso possibile dal tenore letterale delle disposizioni nazionali (CGUE, 16 giugno 2005, C-105, Pupino). Inoltre, per risolvere antinomie non componibili nell'interpretazione, la disposizione comunitaria quando è priva di effetto diretto integra il disposto dell'art. 117, 1 comma, Cost., inserendosi nel discorso costituzionale al pari di parametro interposto.

La vincolatività della direttiva, inoltre, comporta l'insorgenza in capo allo Stato, che sia rimasto inadempiente rispetto agli obblighi comunitari, di una responsabilità nei confronti del cittadino danneggiato dalla violazione del diritto comunitario (CGUE, 05.03.1996, C-46, Brasserie du oeuher Sa).

Tanto premesso in ordine generale, seguendo le direttrici delle sentenze «gemelle» n. 348 e n. 349 del 2007 della Corte costituzionale, non si può non riconoscere che, tra normativa interna di rango primario e la Costituzione, si è «interposta» una direttiva, attuativa di un trattato internazionale, che, pur non direttamente applicabile, crea obblighi del nostro Paese, quale Stato contraente.

Tali obblighi, in primo luogo, impongono al giudice comune di «interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme. Qualora ciò non sia possibile, ovvero il giudice dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale "interposta", egli deve investire questa Corte della relativa questione di legittimità costituzionale rispetto al parametro





dell'art. 117, primo comma ... spetterà poi alla Corte ... accertare il contrasto e, in caso affermativo, verificare se le stesse norme .. garantiscono una tutela dei diritti fondamentali almeno equivalente al livello garantito dalla Costituzione italiana» (Corte Cost. 349/2007).

Ciò premesso, è indubbio che il contrasto tra l'attuale formulazione dell'art. 2, comma III, del decreto legislativo n. 121/2018 e la direttiva richiamata sia insanabile in via interpretativa e non può trovare rimedio nella disapplicazione della norma nazionale da parte del giudice comune, essendo la norma dell'Unione europea priva di efficacia diretta.

Pertanto, la stessa violazione dell'art. 117 Cost. si propone - in punto di proporzionalità e di flessibilità del trattamento sanzionatorio con riferimento alle specifiche esigenze del minore o del giovane adulto - in relazione all'art. 49, 3 paragrafo, Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea (adottata al Consiglio europeo di Nizza il 7 dicembre 2000), là dove pretende che «Le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato».

Tale norma deve interpretarsi secondo un'accezione riferibile anche alle misure alternative alla detenzione e alla necessità di un loro adattamento flessibile non solo alle circostanze del fatto ma anche alle condizioni specifiche del minore autore del reato, quali risultanti dall'evoluzione della sua personalità nel corso del trattamento sanzionatorio.

Il contrasto segnalato deve, pertanto, essere sottoposto alla verifica di costituzionalità del giudice *ad quem*. Questa appare l'unica soluzione idonea (e propedeutica) a garantire l'adeguamento del diritto interno agli obblighi comunitari assunti in materia, oltre che un trattamento sanzionatorio proporzionato in relazione alle esigenze evolutive del minore autore del reato, funzionale al principio di rieducazione della pena.

Infine, quanto alla richiesta subordinata di sospensione dell'esecuzione della pena con scarcerazione, formulata nell'interesse del P all'udienze del 20 novembre 2018 e del 4 dicembre 2018, la stessa deve essere rimessa al Procuratore della Repubblica competente per le determinazioni eventuali ex art. 656 codice di procedura penale.

*P.Q.M.*

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

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. II, comma terzo, del decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121, nella parte in cui dispone che «ai fini della concessione delle misure penali di comunità e dei permessi premio e per l'assegnazione del lavoro esterno, si applica l'art. 4-bis, commi I e I-bis, della legge 26 luglio 1975, n. 354», per contrasto con gli articoli 2, 3, 27, III comma, 31, secondo comma, e 117, I comma, della Costituzione;*

*Sospende il procedimento di sorveglianza in corso e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Dispone che, a cura della cancelleria in sede, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché a P F, al difensore e al pubblico ministero;*

*Ordina che, a cura della cancelleria in sede, l'ordinanza sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;*

*Dispone che la richiesta di sospensione dell'ordine di esecuzione formulata nell'interesse di P F alle udienze del 20 novembre 2018 e del 4 dicembre 2018 sia comunicata al Procuratore della Repubblica competente per le determinazioni eventuali ai sensi dell'art. 656 codice di procedura penale.*

Reggio Calabria, 4 dicembre 2018

*Il Presidente:* DI BELLA

19C00110

LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2019-GUR-016) Roma, 2019 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 9 0 4 1 7 \*

€ 11,00

