

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 161° - Numero 12

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 18 marzo 2020

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. **55.** Ordinanza 25 febbraio - 16 marzo 2020  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Impiego pubblico - Personale delle agenzie fiscali - Possibilità per i dirigenti titolari di incarichi *ad interim* di delegare le relative funzioni dirigenziali a funzionari della terza area - Conseguente temporanea attribuzione a questi ultimi di nuove posizioni organizzative - Denunciata introduzione di previsioni eterogenee rispetto al testo originario del decreto-legge da convertire, elusione della regola del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nella PA e alle qualifiche dirigenziali, violazione dei principi di uguaglianza, di imparzialità e di buon andamento nonché del giudicato costituzionale - Restituzione degli atti al giudice rimettente.**
- Decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, art. 4-*bis*.
  - Costituzione, artt. 3, 51, 77, 97 e 136. . . . . Pag. 1
- N. **47.** Sentenza 12 febbraio - 11 marzo 2020  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Patrocinio a spese dello Stato - Decreto di ammissione - Casi di revoca - Acclarata mancanza della veste di persona offesa dai reati di cui all'art. 76, comma 4-*ter*, del d.P.R. n. 115 del 2002 - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Inammissibilità della questione.**
- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 112.
  - Costituzione, art. 3. . . . . Pag. 4
- N. **48.** Ordinanza 12 febbraio - 11 marzo 2020  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Turismo - Norme della Regione Puglia - Strutture turistiche ricettive non alberghiere - Parificazione ad esse degli alloggi dati in locazione per finalità turistiche, istituzione del registro regionale e di un codice identificativo di struttura, previsione di sanzioni amministrative pecuniarie per l'inosservanza dell'obbligo, individuazione dei soggetti tenuti alla vigilanza e ai controlli - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.**
- Legge della Regione Puglia 17 dicembre 2018, n. 57, art. 1, nella parte in cui introduce gli artt. 10-*bis*, 10-*ter*, 10-*quater*, 10-*quinquies* e 10-*sexies* della legge della Regione Puglia 1° dicembre 2017, n. 49.
  - Costituzione, artt. 3 e 117, secondo comma, lettere g), h) ed l). . . . . Pag. 8
- N. **49.** Ordinanza 26 febbraio - 11 marzo 2020  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Ordinamento penitenziario - Modifiche all'art. 4-*bis*, comma 1, della legge n. 354 del 1975 introdotte dalla legge c.d. "spazzacorrotti" - Inserimento di determinati reati contro la pubblica amministrazione nell'elenco dei reati ostativi alla concessione della sospensione dell'ordine di esecuzione - Omessa previsione, in subordine, di una disciplina transitoria che limiti l'applicabilità della novella ai soli fatti commessi successivamente alla sua entrata in vigore - Denunciata irragionevolezza, violazione della finalità rieducativa della pena e del divieto di retroattività della legge penale sfavorevole - Restituzione degli atti ai giudici rimettenti.**
- Legge 9 gennaio 2019, n. 3, art. 1, comma 6, lettera b), modificativo dell'art. 4-*bis*, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354; art. 656, comma 9, lettera a), del codice di procedura penale.
  - Costituzione, artt. 3, 27, terzo comma, 25, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 7. . . . . Pag. 10



## N. 50. Sentenza 9 gennaio - 12 marzo 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinamento penitenziario - Detenzione domiciliare - Divieto di applicazione ai condannati per i c.d. reati ostativi (in specie, rapina aggravata) di cui all'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975 - Denunciata irragionevolezza nonché violazione della finalità rieducativa della pena e dei principi di personalizzazione, gradualità e proporzionalità nell'esecuzione delle sanzioni detentive - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 47-ter, comma 1-bis.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 27, primo e terzo comma. . . . . Pag. 16

## N. 51. Sentenza 3 dicembre 2019 - 12 marzo 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Caccia - Norme della Provincia autonoma di Trento - Possibilità di esercizio dell'attività venatoria congiuntamente in forma vagante e mediante appostamento fisso - Previsione con legge provinciale e successiva introduzione nelle norme di attuazione dello statuto speciale in ragione del regime riservistico del territorio provinciale - Denunciata eccedenza dai limiti della potestà di attuazione statutaria, inosservanza del procedimento di revisione dello statuto, contrasto con il principio di esclusività della caccia, lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Non fondatezza delle questioni.**

- Decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 239, art. 1, modificativo dell'art. 1, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279; legge della Provincia autonoma di Trento 9 dicembre 1991, n. 24, art. 24, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, primo comma, e 103. . . . . Pag. 25

## N. 53. Sentenza 11 febbraio - 13 marzo 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Collocazione di sedi del servizio di continuità assistenziale presso i presidi ospedalieri dotati di pronto soccorso - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Puglia 18 dicembre 2018, n. 66, art. 2, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera l). . . . . Pag. 30

## N. 54. Sentenza 12 febbraio - 13 marzo 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Imposte e tasse - Imposta sui trasferimenti di beni e diritti per donazione o altra liberalità tra vivi - Soggetti non obbligati al pagamento - Omessa previsione degli affini - Denunciata disparità di trattamento rispetto ai parenti - Non fondatezza della questione.**

- Legge 18 ottobre 2001, n. 383, art. 13, comma 2.
- Costituzione, artt. 2, 3, 29 e 31. . . . . Pag. 34



## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 17. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 febbraio 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Impiego pubblico - Norme della Regione Molise - Disposizioni in materia di politiche attive del lavoro e formazione professionale e funzionamento del sistema regionale dei servizi per il lavoro - Istituzione, nell'ambito del governo dei servizi regionali per il lavoro, della "Struttura multifunzionale di orientamento" (SMO) - Riconoscimento da parte della Regione dell'esigenza di avvalersi del supporto operativo della SMO, anche in ragione del ridotto numero di operatori nel proprio organico - Complementarietà delle attività - Impiego nella SMO del personale iscritto nell'Albo regionale degli operatori della formazione professionale, di cui all'art. 5, primo comma, lettera b), della legge n. 845 del 1978 - Selezione e collocamento del personale nelle correlate attività - Applicazione dell'istituto del distacco al personale impiegato all'interno della Struttura regionale Multifunzionale di Orientamento - Sottoscrizione, durata e obblighi derivanti dalla stipula delle convenzioni tra Regione Molise ed enti di formazione di appartenenza - Omessa previsione della risoluzione anticipata da parte degli enti di formazione professionale, responsabili verso la Regione dell'adempimento delle prestazioni del personale utilizzato e delle attività ad esso attribuite - Previsione che il personale utilizzato presso le strutture regionali rimanga a disposizione dei responsabili delle strutture periferiche di destinazione.**

- Legge della Regione Molise 9 dicembre 2019, n. 16 (Disposizioni in materia di politiche attive del lavoro e formazione professionale e funzionamento del sistema regionale dei servizi per il lavoro), artt. 1, 3, comma 4, 6, 15, 16, 18, 20, 22, 23 e 26. . . . . Pag. 43

- N. 18. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 febbraio 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Trasporto pubblico locale - Norme della Regione Lombardia - Modifiche alla legge regionale n. 6 del 2012 (Disciplina del settore dei trasporti) - Determinazione delle quote di partecipazione degli enti locali aderenti all'agenzia per il trasporto pubblico locale - Definizione del *quorum* partecipativo e deliberativo dell'assemblea dell'agenzia per l'assunzione delle decisioni di cui all'art. 7, comma 10-bis, lettere a), b) e c), della legge regionale n. 6 del 2012.**

- Legge della Regione Lombardia 10 dicembre 2019, n. 21 (Seconda legge di semplificazione 2019), art. 5. . . . . Pag. 49

- N. 19. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 febbraio 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Agricoltura - Norme della Regione Toscana - Norme per incentivare l'introduzione nelle mense scolastiche dei prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta - Definizione di "prodotti a chilometro zero" e di "prodotti provenienti da filiera corta" - Estensione della definizione di prodotto a chilometro zero o da filiera corta a determinati prodotti contemplati dalle norme europee e interne sulle varie produzioni tutelate - Contributi per progetti pilota presentati da soggetti pubblici appaltanti - Norma finanziaria.**

- Legge della Regione Toscana 13 (*recte*: 10) dicembre 2019, n. 58 (*recte*: n. 75) (Norme per incentivare l'introduzione dei prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta nelle mense scolastiche), artt. 2, 3 e 4. . . . . Pag. 51





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 55

*Ordinanza 25 febbraio - 16 marzo 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Personale delle agenzie fiscali - Possibilità per i dirigenti titolari di incarichi *ad interim* di delegare le relative funzioni dirigenziali a funzionari della terza area - Conseguente temporanea attribuzione a questi ultimi di nuove posizioni organizzative - Denunciata introduzione di previsioni eterogenee rispetto al testo originario del decreto-legge da convertire, elusione della regola del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nella PA e alle qualifiche dirigenziali, violazione dei principi di uguaglianza, di imparzialità e di buon andamento nonché del giudicato costituzionale - Restituzione degli atti al giudice rimettente.**

- Decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, art. 4-*bis*.
- Costituzione, artt. 3, 51, 77, 97 e 136.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Marta CARTABIA;

*Giudici :* Aldo CAROSI, 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, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

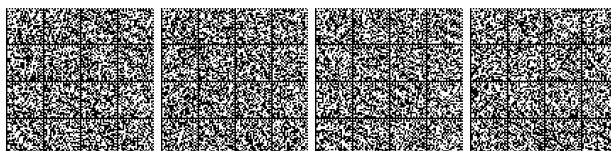
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, e successive modificazioni, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda, nel procedimento vertente tra la Dirpubblica-Federazione del Pubblico Impiego e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli e altri, con ordinanza del 20 luglio 2018, iscritta al n. 52 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Dirpubblica-Federazione del Pubblico Impiego, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 25 febbraio 2020 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato Carmine Medici per la Dirpubblica-Federazione del Pubblico Impiego e l'avvocato dello Stato Giulio Bacosi per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 25 febbraio 2020.



Ritenuto che, con ordinanza del 20 luglio 2018 (iscritta al r.o. n. 52 del 2019), il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis del 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, e successive modificazioni, per ritenuto contrasto con gli artt. 3, 51, 77, 97 e 136 della Costituzione;

che le questioni traggono origine da un giudizio amministrativo promosso da Dirpubblica-Federazione del Pubblico Impiego (di seguito: Dirpubblica) per ottenere l'annullamento di una serie di atti dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli che hanno dato attuazione all'art. 4-bis del d.l. n. 78 del 2015, come convertito;

che, secondo il rimettente, la definizione del giudizio amministrativo non potrebbe prescindere dalla verifica della legittimità costituzionale della previsione legislativa attributiva del potere esercitato dalla predetta Agenzia;

che il comma 2 del censurato art. 4-bis consentiva ai dirigenti delle agenzie fiscali titolari di incarichi ad interim di delegare - per un periodo di tempo originariamente fissato al 31 dicembre 2016, termine più volte prorogato, e, al momento della sospensione del giudizio *a quo*, fissato al 31 dicembre 2018 - le funzioni dirigenziali relative ai predetti incarichi interinali a funzionari della terza area delle stesse agenzie;

che, «[a] fronte delle responsabilità gestionali connesse all'esercizio delle deleghe affidate», la stessa disposizione censurata attribuiva a tali funzionari, «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 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135;

che, ad avviso del giudice *a quo*, l'art. 4-bis del d.l. n. 78 del 2015, come convertito, contrasterebbe con l'art. 77 Cost., perché - essendo stato introdotto nell'*iter* di conversione parlamentare di un decreto-legge in materia di enti territoriali e dettando disposizioni sull'organizzazione del personale delle agenzie fiscali - sarebbe eterogeneo rispetto al testo originario dello stesso decreto-legge, non essendo riscontrabile alcun collegamento funzionale tra gli enti territoriali e le agenzie fiscali;

che, attraverso le previsioni introdotte dal citato art. 4-bis, si sarebbero attribuite funzioni dirigenziali a funzionari reclutati «nell'ambito della compagine dell'amministrazione», in violazione degli artt. 3 e 97 Cost., che sanciscono la regola del concorso pubblico ed aperto non solo per l'accesso agli impieghi nella pubblica amministrazione ma anche alle qualifiche dirigenziali;

che, sotto un diverso profilo, sarebbero violati gli artt. 3 e 51 Cost., «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»;

che, sotto un ulteriore aspetto, il meccanismo descritto violerebbe i principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97, secondo comma, Cost.;

che, infine, il comma 2 del citato art. 4-bis violerebbe l'art. 136 Cost., poiché, consentendo l'attribuzione di funzioni dirigenziali a funzionari già incardinati all'interno delle agenzie fiscali, la disposizione censurata avrebbe reiterato il meccanismo già dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2015, violando così il giudicato costituzionale formatosi su tale decisione;

che, con atto depositato il 7 maggio 2019, si è costituita nel presente giudizio Dirpubblica, aderendo alle prospettazioni del giudice *a quo*;

che, con atto depositato il 7 maggio 2019, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo preliminarmente l'inammissibilità delle questioni sollevate per assenza di adeguata motivazione sulla rilevanza;

che - a seguito della sopravvenuta entrata in vigore dell'art. 1, comma 323, 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) - l'Avvocatura generale dello Stato ha inoltre evidenziato la necessità di restituire gli atti al giudice *a quo* per una nuova valutazione sulla rilevanza delle questioni sollevate;

che la previsione sopravvenuta avrebbe infatti sancito che il meccanismo della delega delle funzioni dirigenziali in capo ai funzionari delle agenzie fiscali potesse avvenire soltanto «fino alla data a decorrere dalla quale sono rese operative le posizioni organizzative di cui all'articolo 1, comma 93, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 e comunque non oltre il 30 aprile 2019» e non più, come precedentemente stabilito, «per una durata non eccedente l'espletamento dei concorsi di cui al comma 1 e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2018»;





che, nel merito, non vi sarebbe violazione dell'art. 77 Cost., in quanto sussisterebbe uno «stretto collegamento funzionale [...] tra enti territoriali e Agenzie fiscali, atteso che le attività di competenza di queste ultime, ai sensi dell'art. 3 dei relativi Statuti, sono organizzate e gestite secondo il modello del federalismo fiscale»;

che non vi sarebbe lesione degli artt. 3, 51 e 97 Cost., poiché le previsioni censurate integrerebbero una di quelle ipotesi eccezionali in cui è consentita la deroga alla regola del pubblico concorso, soprattutto alla luce della temporaneità del meccanismo previsto dal legislatore;

che neppure vi sarebbe la lesione dell'art. 136 Cost., poiché l'art. 4-*bis* del d.l. n. 78 del 2015, come convertito, volto a «far fronte allo scenario giuridico-istituzionale creatosi a seguito» della sentenza n. 37 del 2015, conterrebbe «disposizioni (sostanzialmente differenti, e) pienamente in linea con le indicazioni» della Corte costituzionale;

che, con memoria depositata il 28 gennaio 2020, l'Avvocatura dello Stato ha insistito nelle conclusioni già contenute nell'atto di intervento;

che, con memoria depositata in data 4 febbraio 2020, Dirpubblica ha sostenuto l'inammissibilità della richiesta di restituzione atti per *ius superveniens*, poiché le modifiche normative apportate dall'art. 1, comma 323, della legge n. 145 del 2018 farebbero corpo con l'art. 4-*bis* del d.l. n. 78 del 2015 e potrebbero comunque essere dichiarate costituzionalmente illegittime in ragione di quanto previsto dall'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* del 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, e successive modificazioni, per ritenuto contrasto con gli artt. 3, 51, 77, 97 e 136 della Costituzione;

che la disposizione censurata introduce un articolato meccanismo che prevede l'assunzione, da parte dei dirigenti delle agenzie fiscali, di incarichi dirigenziali ad interim, la successiva indizione di procedure selettive interne per individuare funzionari ai quali gli stessi dirigenti possono delegare le funzioni relative agli uffici di cui hanno assunto la direzione interinale e, infine, l'attribuzione di posizioni organizzative temporanee a tali funzionari;

che, alla data dell'ordinanza di rimessione (20 luglio 2018), il descritto meccanismo era utilizzabile dalle agenzie fiscali, essendo stato posticipato al 31 dicembre 2018, a seguito di varie proroghe legislativamente disposte, il termine per delegare le funzioni dirigenziali, originariamente fissato al 31 dicembre 2016;

che, successivamente all'ordinanza di rimessione, l'art. 1, comma 323, 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), ha tuttavia previsto che la delega delle funzioni dirigenziali in capo ai funzionari della terza area, con conseguente attribuzione delle posizioni organizzative temporanee, potesse avvenire «fino alla data a decorrere dalla quale sono rese operative le posizioni organizzative di cui all'articolo 1, comma 93, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, e comunque non oltre il 30 aprile 2019»;

che tale termine non è stato successivamente posticipato da altri interventi normativi;

che le agenzie fiscali hanno altresì provveduto ad attuare quanto disposto dall'art. 1, comma 93, 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), rendendo operative le ivi previste posizioni organizzative per lo svolgimento di incarichi di elevata responsabilità;

che, in definitiva, non è più possibile, per le agenzie fiscali, fare ricorso al meccanismo introdotto dall'art. 4-*bis* del d.l. n. 78 del 2015, come convertito;

che, secondo la giurisprudenza costituzionale, in presenza di sopravvenute disposizioni che modifichino o integrino le disposizioni oggetto del giudizio *a quo*, o che incidano su di esse, si impone la restituzione degli atti al giudice rimettente quando lo *ius superveniens* possa «condizionare l'applicabilità delle norme censurate nel procedimento *a quo*» (*ex plurimis*, ordinanza n. 230 del 2019), muti in modo sostanziale «i termini della questione così come è stata posta dal giudice *a quo*» (sentenza n. 79 del 2019; in tal senso anche sentenze n. 236 e n. 125 del 2018) o intacchi «il meccanismo contestato» dal rimettente (sentenze n. 51 del 2019 e n. 194 del 2018);

che, pertanto, alla luce del mutato quadro normativo, preliminarmente a ogni altra valutazione, va disposta la restituzione degli atti al rimettente per un nuovo esame dei presupposti e dei termini delle questioni sollevate.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*ordina la restituzione degli atti al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 marzo 2020.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE

T\_200055

N. 47

*Sentenza 12 febbraio - 11 marzo 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Patrocinio a spese dello Stato - Decreto di ammissione - Casi di revoca - Acclarata mancanza della veste di persona offesa dai reati di cui all'art. 76, comma 4-ter, del d.P.R. n. 115 del 2002 - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Inammissibilità della questione.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 112.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Marta CARTABIA;

*Giudici :* Aldo CAROSI, 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, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 112 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Macerata sull'istanza proposta da C. R., con ordinanza del 5 ottobre 2018, iscritta al n. 120 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2019.



Udito nella camera di consiglio del 12 febbraio 2020 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;  
deliberato nella camera di consiglio del 12 febbraio 2020.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 5 ottobre 2018, iscritta al n. 120 reg. ord. 2019, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Macerata ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 112 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», nella parte in cui non prevede la possibilità di revoca del decreto di ammissione al patrocinio a spese dello Stato in caso di «acclarata mancanza della veste di persona offesa» dei reati di cui all'art. 76, comma 4-ter, del d.P.R. n. 115 del 2002.

2.- Ad avviso del rimettente la disposizione censurata violerebbe l'art. 3 Cost. nella parte in cui non prevede che il giudice revochi il decreto di ammissione al patrocinio a spese dello Stato nel «caso limite» in cui il soggetto beneficiario abbia commesso reato di calunnia incolpando un soggetto, che sa innocente, dei reati relativamente ai quali essa ha assunto la veste di persona offesa.

Il giudice *a quo* premette che, con decreto del 29 marzo 2017, C. D. è stata ammessa al beneficio in parola ex art. 76, comma 4-ter, del d.P.R. n. 115 del 2002, in quanto persona offesa del reato di cui all'art. 609-bis del codice penale, avendo ella denunciato di essere stata oggetto di violenze sessuali da parte di tale C. G. In data 7 luglio 2017 il giudice per le indagini preliminari disponeva, su richiesta del pubblico ministero, l'archiviazione del procedimento a carico di C. G. e disponeva altresì la trasmissione degli atti alla Procura nei confronti della donna per il reato di calunnia. In data 15 marzo 2018, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Torre Annunziata pronunciava sentenza ai sensi degli artt. 444 e seguenti del codice di procedura penale per il reato di cui agli artt. 81 cpv. e 368 cod. pen., applicando alla C. D. la pena di anni due e mesi quattro di reclusione.

2.1.- In punto di rilevanza, il rimettente espone che è stata avanzata istanza di liquidazione della attività prestata dal legale della C. D. e che tale istanza, in assenza della possibilità di revoca con efficacia retroattiva del decreto di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, deve essere liquidata pur se dalla complessiva disamina della vicenda emerge con certezza l'insussistenza del reato di cui il soggetto beneficiario era stata reputato persona offesa, ovverosia la veste che giustifica l'ammissione beneficio.

2.2.- Quanto al profilo della non manifesta infondatezza, viene sostenuto che, se pure appare scelta legislativa non censurabile quella per cui i soggetti che debbano, quantomeno a una prima sommaria valutazione, ritenersi persone offese abbiano il diritto di avvalersi del beneficio in esame (comportante chiaramente un onere economico per lo Stato e di riflesso per tutta la collettività) per sostenere le loro ragioni nel procedimento, ciò non può comportare che gli stessi possano avvalersene anche ove, successivamente, emergano elementi che non solo facciano sorgere dubbi sulla esistenza di tale veste, ma addirittura rivelino la calunniosità della iniziale denuncia sulla cui base tale veste è stata presunta. Ed invero - sostiene il giudice *a quo* - se di certo un'archiviazione o una sentenza di proscioglimento non debbono comportare la revoca dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, in quanto innegabilmente questa evenienza produrrebbe un inaccettabile effetto deterrente rispetto all'esercizio del diritto di difesa della persona offesa, per il conseguente timore che una pronuncia a lei sfavorevole potrebbe comportare la necessità di sostenere le spese legali della difesa nelle more espletata a suo favore, a diverse conclusioni dovrebbe giungersi nel «caso limite» in cui non solo, semplicemente, non sia stata adeguatamente provata la commissione del reato o la sua attribuibilità al soggetto al quale è ascritto ma sia stata accertata la calunniosità della accusa mossa dalla presunta persona offesa. In tale ipotesi, infatti, lo Stato dovrebbe sostenere la spesa della assistenza legale di colui che dapprima commette il reato di calunnia - incolpando di un delitto un soggetto che sa innocente - e poi addossa alla collettività i costi della sua scelta di perseverare nel proposito illecito, avvalendosi di un difensore in ausilio delle proprie (inesistenti) ragioni nel relativo procedimento a carico del soggetto indagato.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto in giudizio.



*Considerato in diritto*

1.- Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Macerata ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 112 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», nella parte in cui non prevede la possibilità di revoca del decreto di ammissione al patrocinio a spese dello Stato in caso di «acclarata mancanza della veste di persona offesa» dei reati di cui all'art. 76, comma 4-ter, del d.P.R. n. 115 del 2002.

In particolare, viene reputato «contrastante con fondamentali criteri di logica e razionalità» la mancata previsione, tra le ipotesi di revoca, di quella rappresentata dal «caso limite» di intervenuta sentenza di condanna per calunnia del beneficiario per avere incolpato un soggetto, sapendolo innocente, dei reati relativamente ai quali egli ha assunto la veste di persona offesa.

2.- La questione di legittimità costituzionale in esame concerne, dunque, la revoca del decreto di ammissione al patrocinio a spese dello Stato nel processo penale. Le ipotesi in cui essa viene disposta sono elencate dal censurato art. 112 del d.P.R. n. 115 del 2002 e sono legate alla mancanza (originaria o sopravvenuta) delle condizioni reddituali richieste per l'ammissione al beneficio in parola ovvero all'inosservanza dei termini entro cui devono essere effettuate determinate comunicazioni di variazione dei limiti di reddito o depositati specifici documenti. Ulteriore ipotesi di revoca è, poi, prevista dall'art. 95 del medesimo d.P.R., in caso di condanna per il reato di falsità e/o omissioni nella dichiarazione sostitutiva di certificazione, nelle dichiarazioni, nelle indicazioni e nelle comunicazioni disciplinate dal precedente art. 79, comma 1, lettere b), c) e d).

3.- Questa Corte ha più volte ribadito la pacifica riconducibilità dell'istituto del patrocinio a spese dello Stato alla disciplina processuale nella cui conformazione il legislatore gode di ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte adottate (da ultimo, sentenze n. 97 del 2019 e n. 81 del 2017; ordinanza n. 3 del 2020).

3.1.- Nell'opera di bilanciamento degli interessi in gioco, la giurisprudenza costituzionale ha, di frequente, valorizzato l'obiettivo di limitare le spese giudiziali (da ultimo, sentenza n. 178 del 2017) e, in particolare, anche di recente, ha sottolineato che, in tema di patrocinio a spese dello Stato, è cruciale l'individuazione di un punto di equilibrio tra garanzia del diritto di difesa per i non abbienti e necessità di contenimento della spesa pubblica in materia di giustizia (sentenza n. 16 del 2018).

4.- In questa prospettiva si spiega che per tutti i processi diversi da quello penale (civile, amministrativo, contabile, tributario e di volontaria giurisdizione) per il riconoscimento del beneficio è richiesto, dal comma 2 dell'art. 74 del d.P.R. n. 115 del 2002, che le ragioni di chi agisce o resiste «risultino non manifestamente infondate», e, in maniera speculare, è previsto che venga disposta la revoca dell'ammissione al patrocinio provvisoriamente disposta dal consiglio dell'ordine degli avvocati se l'interessato ha agito o resistito in giudizio con mala fede o colpa grave.

La finalità perseguita è evidentemente quella di non incoraggiare iniziative temerarie che, da un lato, aggraverebbero il carico dei processi, e, dall'altro, esporrebbero la controparte (abbiente, e quindi con spese a suo carico, o non abbiente, e quindi con ingiustificato aggravio per lo Stato) ad azioni temerarie, con il rischio di determinare una «discriminazione a rovescio», inducendo i non abbienti a intentare cause palesemente infondate senza dover tener conto del loro peso economico, peso che invece devono sopportare coloro che non rientrano nella platea dei beneficiari.

In sostanza, la previsione di un filtro legato alla non manifesta infondatezza delle ragioni dell'aspirante beneficiario deve ritenersi giustificata, anzi, opportuna, alla luce degli altri interessi di rilievo costituzionale in campo.

Come ha affermato questa Corte, tutto ciò non vale per il processo penale, del quale il legislatore ha inteso sempre privilegiare le specificità: da un lato, l'essere frutto di un'azione dell'organo pubblico che viene «subita» dal soggetto che aspira al beneficio in parola; dall'altro, avere, come posta in gioco, il bene supremo della libertà personale (sentenza n. 237 del 2015). Appare giustificato, dunque, che, pur in un sistema a risorse economiche limitate, venga assicurata in questo caso una più intensa protezione, sganciando l'ammissione al beneficio *de quo* da qualsiasi filtro di non manifesta infondatezza delle ragioni del soggetto interessato.

4.1.- Va peraltro osservato che queste considerazioni si attagliano al solo indagato o imputato, che, appunto, «subisce» l'azione dell'organo pubblico e vede messa in gioco la propria libertà personale, meno invece si addicono alla persona offesa, che è solo un soggetto eventuale del procedimento penale, nel quale, comunque, non è coinvolta la sfera della sua libertà personale (ordinanze n. 254 del 2011 e n. 339 del 2008).

Ed infatti, con riferimento alla figura della persona offesa, nell'ambito di una prospettiva più legata alle sue peculiarità, questa Corte ha osservato che l'opzione legislativa in esame è giustificata da due elementi: la necessità di garantirle l'effettività del diritto di difesa, rimuovendo gli ostacoli di ordine economico all'esercizio delle preroga-



tive difensive con l'assistenza tecnica di un difensore, e la specificità del ruolo ad essa riconosciuto (particolarmente valorizzato proprio nello stadio delle indagini preliminari), che si sostanzia in «un'attività di supporto e di controllo» dell'operato del pubblico ministero tesa a realizzare una sorta di contributo all'esercizio dell'azione penale (sentenze n. 23 del 2015 e n. 353 del 1991; ordinanza n. 3 del 2020).

4.2.- Ebbene, entrambi questi valori, di ben diversa e più limitata portata, non parrebbero giustificare l'attribuzione del beneficio ad un soggetto rispetto al quale la veste di persona offesa è stata attribuita dal pubblico ministero sulla base di elementi esposti dalla medesima nella denuncia-querela avente ad oggetto fatti in ordine ai quali ella ha poi riportato condanna per calunnia.

A fronte di una condotta calunniosa, infatti, non solo viene meno ogni esigenza di tutela del diritto di difesa, ma è addirittura “tradito” il ruolo di supporto e controllo tradizionalmente riconosciute, posto che, in una sorta di eterogeneità dei fini, la presunta persona offesa, invece di coadiuvare il pubblico ministero, ne intralcia l'operato e lo trae in inganno, accusando un terzo di un reato nella piena consapevolezza della sua innocenza.

5.- Ciò tuttavia non si può tradurre in una pronuncia di accoglimento.

Il *petitum*, infatti, è fortemente manipolativo, in quanto non solo mira ad introdurre una nuova ipotesi di revoca del decreto di ammissione al beneficio del patrocinio a spese dello Stato, ma implica anche una scelta comunque distonica rispetto a quella effettuata dal legislatore di non operare alcuna distinzione tra i soggetti del processo penale.

Di fronte a materie, come quella processuale, nel cui ambito è riconosciuta l'ampia discrezionalità del legislatore, è costante l'orientamento di questa Corte di ritenere inammissibili questioni rispetto alle quali si chiede una pronuncia connotata da un cospicuo tasso di manipolatività (sentenze n. 219 del 2019, n. 23 del 2016 e n. 277 del 2014; ordinanze n. 254 e n. 122 del 2016).

6.- La questione proposta deve, pertanto, essere dichiarata inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 112 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», nella parte in cui non prevede la possibilità di revoca del decreto di ammissione al patrocinio a spese dello Stato in caso di «acclarata mancanza della veste di persona offesa» dei reati di cui all'art. 76, comma 4-ter, del d.P.R. n. 115 del 2002, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Macerata, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 febbraio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

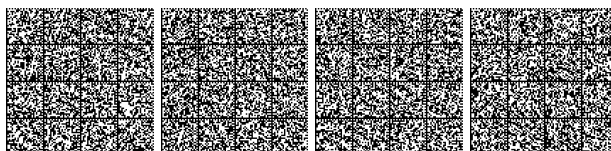
Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 marzo 2020.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE



N. 48

Ordinanza 12 febbraio - 11 marzo 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Turismo - Norme della Regione Puglia - Strutture turistiche ricettive non alberghiere - Parificazione ad esse degli alloggi dati in locazione per finalità turistiche, istituzione del registro regionale e di un codice identificativo di struttura, previsione di sanzioni amministrative pecuniarie per l'inosservanza dell'obbligo, individuazione dei soggetti tenuti alla vigilanza e ai controlli - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.**

- Legge della Regione Puglia 17 dicembre 2018, n. 57, art. 1, nella parte in cui introduce gli artt. 10-*bis*, 10-*ter*, 10-*quater*, 10-*quinqües* e 10-*sexies* della legge della Regione Puglia 1° dicembre 2017, n. 49.
- Costituzione, artt. 3 e 117, secondo comma, lettere *g*), *h*) ed *l*).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Puglia 17 dicembre 2018, n. 57, recante «Integrazione alla legge regionale 1° dicembre 2017, n. 49 (Disciplina della comunicazione dei prezzi e dei servizi delle strutture turistiche ricettive nonché delle attività turistiche ricettive ad uso pubblico gestite in regime di concessione e della rilevazione dei dati sul movimento turistico a fini statistici)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 18-22 febbraio 2019, depositato in cancelleria il 26 febbraio 2019, iscritto al reg. ric. n. 33 del 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2019.

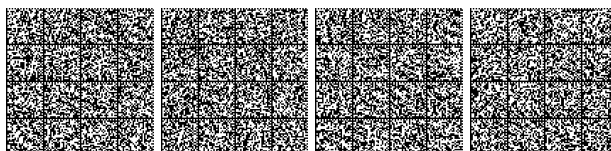
Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nella camera di consiglio del 12 febbraio 2020 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

deliberato nella camera di consiglio del 12 febbraio 2020.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 18-22 febbraio 2019, depositato il 26 febbraio 2019 e iscritto al reg. ric. n. 33 del 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Puglia 17 dicembre 2018, n. 57, recante «Integrazione alla legge regionale 1° dicembre 2017, n. 49 (Disciplina della comunicazione dei prezzi e dei servizi delle strutture turistiche ricettive nonché delle attività turistiche ricettive ad uso pubblico gestite in regime di concessione e della rilevazione dei dati sul movimento turistico a fini statistici)», in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettere *g*), *h*) e *l*), della Costituzione;

che l'art. 1 della legge reg. Puglia n. 57 del 2018 introduce gli artt. 10-*bis*, 10-*ter*, 10-*quater*, 10-*quinqües* e 10-*sexies* nella legge della Regione Puglia 1° dicembre 2017, n. 49, recante «Disciplina della comunicazione dei prezzi e dei servizi delle strutture turistiche ricettive nonché delle attività turistiche ricettive ad uso pubblico gestite in regime di concessione e della rilevazione dei dati sul movimento turistico a fini statistici»;



che le disposizioni, inserite dall'art. 1 della legge reg. Puglia n. 57 del 2018, in particolare, parificano gli alloggi dati in locazione, in tutto o in parte, per finalità esclusivamente turistiche alle strutture ricettive non alberghiere (art. 10-*bis*, comma 1, della legge reg. Puglia n. 49 del 2017), istituiscono un Registro regionale delle strutture ricettive non alberghiere con l'attribuzione di un codice identificativo di struttura (art. 10-*ter*, comma 1, della legge reg. Puglia n. 49 del 2017), prevedono per tutte le strutture ricettive non alberghiere, e dunque anche per le locazioni turistiche, l'obbligo di indicare un apposito codice identificativo di struttura, limitato al solo territorio regionale, che dovrà obbligatoriamente essere citato al fine di agevolare i controlli in tutti i supporti di pubblicizzazione e commercializzazione dell'offerta utilizzati (digitali, scritti, stampati) (art. 10-*quater*, comma 1, della legge regionale n. 49 del 2017);

che le disposizioni citate sarebbero lesive del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.) e della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.) in quanto assimilerebbero indebitamente, mediante l'obbligo di indicazione del codice identificativo di struttura, «[i]l rapporto di locazione - che è un rapporto tra privati - [...] a una vera e propria attività economica di tipo turistico-ricettivo (struttura ricettiva non alberghiera) con tutte le conseguenze che da ciò derivano e, peraltro, nel solo territorio della Regione Puglia», in contrasto con la disciplina del codice civile e con la normativa statale dettata 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) e dalla legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo);

che la legge reg. Puglia n. 57 del 2018, nel modificare la legge regionale n. 49 del 2017, commina inoltre sanzioni pecuniarie per l'inosservanza dell'obbligo di riportare il codice identificativo di struttura, per le indicazioni erronee o ingannevoli di tale codice (art. 10-*quater*, comma 4, legge reg. Puglia n. 49 del 2017) e per la pubblicizzazione, promozione o commercializzazione di attività prive di codice identificativo di struttura o di attività provviste di un codice erroneo o ingannevole (art. 10-*quater*, comma 5, legge reg. Puglia n. 49 del 2017), e dispone che le funzioni di vigilanza, di controllo e di irrogazione delle sanzioni siano svolte dai Comuni, ferma restando la competenza dell'autorità di pubblica sicurezza e dell'autorità sanitaria nei relativi settori (art. 10-*quinquies*, comma 1, della legge reg. Puglia n. 49 del 2017);

che, ad avviso del ricorrente, le disposizioni indicate, introdotte dall'impugnato art. 1 della legge reg. Puglia n. 57 del 2018, invaderebbero la competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera g, Cost.) e nella materia dell'ordine pubblico e sicurezza (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.), in quanto, con lo stabilire che l'attività di controllo e vigilanza di pertinenza dell'autorità di pubblica sicurezza sia svolta «su impulso della Sezione regionale competente in materia di turismo», demanderebbero «a organi e amministrazioni dello Stato compiti ulteriori rispetto a quelli individuati con la legge statale, in violazione dei limiti alla potestà legislativa a essa Regione spettante»;

che si è costituita in giudizio la Regione Puglia, con atto depositato il 29 marzo 2019, chiedendo di dichiarare inammissibili o infondate le questioni proposte in via principale;

che le questioni promosse sarebbero inammissibili per erronea individuazione dei parametri costituzionali, per inadeguata motivazione in ordine ai profili di illegittimità costituzionale e per omessa sperimentazione di un'interpretazione adeguatrice;

che le questioni riguardanti le locazioni con finalità turistiche sarebbero comunque infondate nel merito, in quanto il legislatore regionale, al fine di «conoscere la complessiva offerta turistica del territorio regionale», avrebbe disciplinato soltanto adempimenti di carattere amministrativo, che non inciderebbero sui contratti di locazione con finalità turistiche e non produrrebbero discriminazioni di sorta;

che la disciplina impugnata, volta a «potenziare la tutela degli operatori del comparto turistico anche sotto il profilo della puntuale conoscenza del rapporto tra la domanda ed offerta turistica», sarebbe espressione della competenza regionale residuale nella materia del turismo e non invaderebbe la competenza statale esclusiva nella materia dell'ordinamento civile;

che, quanto alle sanzioni pecuniarie, non si ravviserebbe la paventata invasione di competenza, in quanto «la disciplina in tema di sanzioni accede a quella sostanziale», che spetterebbe alla competenza residuale regionale in materia di turismo;

che la segnalazione delle situazioni di irregolarità non inciderebbe in alcun modo «sulle competenze statali in materia di ordine pubblico, di sicurezza e di organizzazione degli uffici statali»;

che, con atto depositato in data 21 maggio 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare all'impugnazione, su conforme delibera del Consiglio dei ministri assunta nella seduta dell'8 maggio 2019;



che il Presidente della Giunta regionale della Puglia, in conformità alla delibera della Giunta regionale assunta nella seduta n. 1400 del 30 luglio 2019, ha accettato la rinuncia, con atto depositato in cancelleria il 19 settembre 2019.

Considerato che la rinuncia al ricorso, accettata dalla controparte costituita, determina, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (*ex multis*, ordinanza n. 268 del 2019).

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e gli artt. 9, comma 2, e 23 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 12 febbraio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 marzo 2020.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE

T\_200048

N. 49

*Ordinanza 26 febbraio - 11 marzo 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinamento penitenziario - Modifiche all'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975 introdotte dalla legge c.d. "spazzacorrotti" - Inserimento di determinati reati contro la pubblica amministrazione nell'elenco dei reati ostativi alla concessione della sospensione dell'ordine di esecuzione - Omessa previsione, in subordine, di una disciplina transitoria che limiti l'applicabilità della novella ai soli fatti commessi successivamente alla sua entrata in vigore - Denunciata irragionevolezza, violazione della finalità rieducativa della pena e del divieto di retroattività della legge penale sfavorevole - Restituzione degli atti ai giudici rimettenti.**

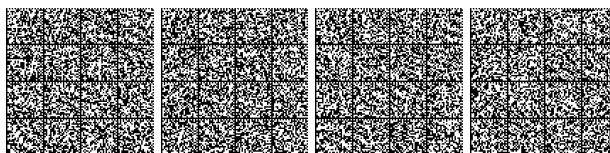
- Legge 9 gennaio 2019, n. 3, art. 1, comma 6, lettera b), modificativo dell'art. 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354; art. 656, comma 9, lettera a), del codice di procedura penale.
- Costituzione, artt. 3, 27, terzo comma, 25, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 7.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Marta CARTABIA;

*Giudici :* Aldo CAROSI, 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, Stefano PETITTI,





ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), modificativo dell'art. 4-*bis*, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), e dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), del codice di procedura penale, promossi dalla Corte di cassazione con ordinanza del 18 luglio 2019, dalla Corte di appello di Palermo con ordinanza del 29 maggio 2019 e dalla Corte di appello di Caltanissetta con ordinanza dell'8 ottobre 2019, iscritte, rispettivamente, ai numeri 141, 151 e 238 del registro ordinanze 2019 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39 e n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2019 e n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione di E. C., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 26 febbraio 2020 e nella camera di consiglio del 26 febbraio 2020 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi gli avvocati Giacomo Ventura e Vittorio Manes per E. C., e l'avvocato dello Stato Maurizio Greco per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 26 febbraio 2020.

Ritenuto che, con ordinanza del 18 luglio 2019 (r.o. n. 141 del 2019), la Corte di cassazione, sezione prima penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), «nella parte in cui inserisce all'art. 4-*bis*, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 [Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà] il riferimento al delitto di peculato di cui all'art. 314, primo comma, cod. pen.»;

che la sezione rimettente espone di essere investita del ricorso per cassazione presentato dal pubblico ministero presso il Tribunale ordinario di Como avverso l'ordinanza del Giudice per le indagini preliminari del medesimo tribunale, con la quale - in accoglimento dell'istanza presentata dal condannato - era stato sospeso l'ordine di esecuzione della pena nei confronti di A. P.;

che, secondo quanto riferito dal giudice *a quo*, A. P. è stato condannato, con sentenza divenuta irrevocabile il 13 febbraio 2019, alla pena di quattro anni di reclusione, per fatti di peculato commessi tra il marzo 2012 e il luglio 2014;

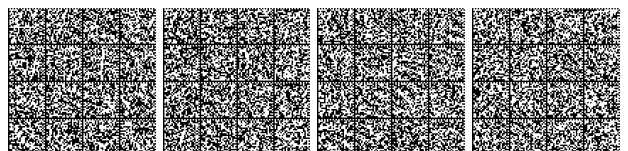
che - in ragione dell'entrata in vigore, il 31 gennaio 2019, della disposizione censurata - il pubblico ministero aveva emesso, il 7 marzo 2019, ordine di carcerazione nei confronti di A. P.;

che il giorno successivo il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Como, in accoglimento del ricorso di A. P., aveva disposto, con il provvedimento impugnato innanzi alla sezione rimettente, la sospensione di detto ordine di carcerazione, con conseguente liberazione del condannato;

che il GIP aveva in particolare ritenuto, in ragione della «consistenza afflittiva» dell'intervento legislativo, la natura «sostanziale» della modifica legislativa attuata mediante la disposizione censurata, «con conseguente applicazione del principio di irretroattività di cui all'art. 2 co. 1 cod. pen.», dovendosi in conseguenza escludere - in assenza di disciplina transitoria espressa, e alla luce dei principi di garanzia espressi dall'art. 25 Cost. e dall'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) - l'applicazione di tale modifica alle condanne per fatti di reato commessi in epoca anteriore all'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019;

che avverso l'ordinanza del GIP il pubblico ministero presso il Tribunale ordinario di Como aveva proposto ricorso per cassazione;

che, come osserva la sezione rimettente, la disposizione censurata ha incluso il delitto di peculato nell'elenco di fattispecie cosiddette «ostative» di cui all'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit., e conseguentemente ha inciso sull'ambito applicativo dell'art. 656, comma 9, del codice di procedura penale, che prevede il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena detentiva successivo al passaggio in giudicato della sentenza di condanna nei confronti, tra l'altro, dei condannati per i delitti di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit.;



che, contrariamente all'avviso del GIP, la sezione rimettente ritiene che tale modifica normativa comporti meramente «un diverso (e di certo peggiorativo) assetto regolativo delle “condizioni legali di accesso” alle misure alternative alla detenzione, non già una “cancellazione” delle medesime per gli autori di una determinata condotta di reato»: di talché non si sarebbe verificata, nella specie, alcuna «“variazione” della tipologia di sanzione penale (aspetto, quest’ultimo, trattato dalla Corte Edu nel caso Scoppola contro Italia)», né alcuna «protrazione della durata della pena (aspetto trattato dalla Corte Edu nel caso Del Rio Prada contro Spagna)», tali da chiamare in causa il principio di irretroattività delle modifiche normative che inaspriscono il trattamento sanzionatorio previsto per un reato;

che le disposizioni sulle quali incide la modifica normativa avrebbero dunque, secondo il giudice *a quo*, natura meramente processuale, con conseguente loro sottoposizione al principio *tempus regit actum*;

che tale inquadramento sarebbe supportato dalla costante elaborazione interpretativa della Corte di cassazione, condivisa dalla stessa giurisprudenza di questa Corte;

che, pertanto, la sezione rimettente osserva che sotto questo profilo essa dovrebbe accogliere il ricorso del pubblico ministero contro il provvedimento di sospensione dell’ordine di esecuzione emesso dal GIP;

che, tuttavia, l’inserimento del delitto di peculato nell’elenco di cui all’art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. sarebbe di dubbia compatibilità con gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.;

che, ove tali questioni fossero ritenute fondate da questa Corte, il provvedimento del GIP dovrebbe essere invece confermato: donde la rilevanza delle questioni medesime;

che, quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, la sezione rimettente ritiene che la disposizione censurata violi l’art. 3 Cost., in quanto la condotta di peculato, così come configurata dal legislatore, non esprimerebbe «alcuno dei connotati idonei a sostenere una accentuata e generalizzata considerazione di elevata pericolosità del suo autore, trattandosi di condotta di approfittamento, a fini di arricchimento personale, di una particolare condizione di fatto (il possesso di beni altrui per ragioni correlate al servizio) preesistente, realizzata ontologicamente senza uso di violenza o minaccia verso terzi e difficilmente inquadrabile - sul piano della frequenza statistica delle forme di manifestazione - in contesti di criminalità organizzata o evocativi di condizionamenti omertosi», e che ben potrebbe risolversi, invece, «in un’unica occasione di consumazione, isolata e marcatamente episodica»;

che, parimenti, sarebbe violato anche l’art. 27, terzo comma, Cost., in quanto la norma censurata sottrarrebbe «alla discrezionalità del tribunale di sorveglianza (con anticipazione degli effetti pregiudizievoli in tema di libertà personale derivante dalla previsione di legge di cui all’art. 656 co. 9 cod. proc. pen.)» l’apprezzamento concreto delle caratteristiche obiettive del fatto e della personalità dell’autore, con conseguente pregiudizio ai principi di individualizzazione della pena e del finalismo rieducativo;

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

che, ad avviso dell’interveniente, le questioni sarebbero anzitutto inammissibili «a fronte di precedenti pronunce di questa Corte che hanno escluso l’incidenza del divieto di retroattività della legge penale sulla normativa penitenziaria» (sono citate la sentenza n. 273 del 2001 e l’ordinanza n. 280 del 2001), pronunce che sarebbero conformi al diritto vivente espresso dalla costante giurisprudenza della Corte di cassazione;

che le questioni sarebbero altresì inammissibili, dal momento che con le stesse si solleciterebbe questa Corte a effettuare un sindacato sulla scelta discrezionale del legislatore di ricomprendere il delitto di peculato di cui all’art. 314, primo comma, del codice penale nell’elenco dei reati cosiddetti ostativi di cui all’art. 4-*bis* ordin. penit.: scelta che non potrebbe ritenersi viziata da irragionevolezza o contrasto con il principio rieducativo della pena, «tenuto conto della gravità del fatto, in sé considerato, e del disvalore attribuito dalla legislazione recente al sistema dei delitti contro l’amministrazione pubblica»;

che, con ordinanza del 29 maggio 2019 (r.o. n. 151 del 2019), la Corte d’appello di Palermo, sezione prima penale, ha sollevato: *a*) in via principale, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell’art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen., come integrato dall’art. 4-*bis* ordin. penit., a sua volta modificato dall’art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 3 del 2019, nella parte in cui ha inserito il reato di cui all’art. 319-*quater*, primo comma, cod. pen., nell’elenco di cui all’art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit.; *b*) in via subordinata, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest’ultimo in relazione all’art. 7 CEDU, questione di legittimità costituzionale del medesimo combinato disposto normativo, nella parte in cui non ha previsto un regime transitorio che dichiarò applicabile la modifica normativa ai soli fatti commessi successivamente alla sua entrata in vigore;

che il collegio rimettente espone di essere investito, in qualità di giudice dell’esecuzione, di un’istanza di temporanea inefficacia dell’ordine di esecuzione della pena emesso nei confronti di A. D.N.;



che, secondo quanto riferito dal giudice *a quo*, A. D.N. è stato condannato, con sentenza divenuta irrevocabile il 13 marzo 2019, alla pena di tre anni e quattro mesi di reclusione per il delitto di induzione indebita a dare o promettere utilità di cui all'art. 319-*quater*, primo comma, cod. pen., commesso nel giugno 2010;

che il pubblico ministero aveva emesso, il 26 marzo 2019, l'ordine di esecuzione della pena oggetto del ricorso;

che il giudice rimettente esclude preliminarmente di poter accedere a una interpretazione costituzionalmente orientata del combinato disposto censurato, alla luce del diritto vivente - confermato dalla giurisprudenza di questa Corte (sono citate le sentenze n. 376 del 1997 e n. 306 del 1993) - che considera le disposizioni concernenti l'esecuzione delle pene detentive e le misure alternative alla detenzione quali norme processuali, come tali soggette al principio *tempus regit actum*;

che, essendo la sentenza di condanna a carico dell'istante divenuta definitiva dopo l'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019, non sarebbe possibile - a parere del collegio rimettente - accogliere la domanda di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena, giusta il disposto dell'art. 656, comma 9, cod. proc. pen., che esclude tale sospensione nel caso di condanna per uno dei delitti di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit.;

che il giudice *a quo* dubita, tuttavia, della compatibilità con gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. dell'inserimento nell'art. 4-*bis* ordin. penit. del delitto di induzione indebita a dare o promettere utilità di cui all'art. 319-*quater*, primo comma, cod. pen., operato dalla legge n. 3 del 2019;

che, in caso di accoglimento di tali questioni, l'istanza del ricorrente dovrebbe essere accolta, donde la rilevanza delle questioni medesime;

che, quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente ritiene - in esito ad un'estesa analisi della giurisprudenza costituzionale pertinente - che l'inclusione del delitto di cui all'art. 319-*quater*, primo comma, cod. pen. sia irragionevole e suscettibile di comprimere indebitamente la funzione rieducativa della pena, non essendo ravvisabili motivazioni della scelta legislativa, ulteriori rispetto a ragioni di mera deterrenza, che possano giustificare l'estensione a tale delitto del regime "ostativo" di cui all'art. 4-*bis*, primo comma, ordin. penit., né il necessario periodo di osservazione intramuraria discendente dal divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione;

che, in via subordinata, il rimettente dubita della compatibilità con gli artt. 3, 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU, della mancata previsione di una disposizione transitoria che escluda l'applicazione della modifica normativa in esame ai fatti commessi prima dell'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019;

che anche tali questioni sarebbero, ad avviso del rimettente, rilevanti nel giudizio *a quo*, posto che ove questa Corte le ritenesse fondate l'istanza del condannato dovrebbe essere accolta;

che, quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il giudice *a quo* osserva che la mancata previsione di una tale disciplina transitoria «si traduce [...] nel passaggio - "a sorpresa" e dunque non prevedibile - da una sanzione "senza assaggio di pena" ad una sanzione con necessaria incarcerazione»: ciò che si porrebbe in aperto contrasto con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, e in particolare con la sentenza 21 dicembre 2013, Del Rio Prada contro Spagna, che ha esteso il divieto di applicazione retroattiva di cui all'art. 7 CEDU a modifiche normative che comportino «la ridefinizione o la modifica della portata della pena inflitta dal tribunale del merito», con conseguente violazione - assieme - degli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost.;

che sarebbe altresì «fonte di ingiustificata disparità di trattamento ex art. 3 Costituzione la novella del 2019 che pone sullo stesso piano, sotto il profilo della esecuzione della pena, chi ha commesso il reato potendo contare su un impianto normativo che gli avrebbe consentito di non scontare in carcere una pena, eventualmente residua, inferiore a 4 anni, e chi ha commesso o commette il reato dopo l'entrata in vigore» della legge n. 3 del 2019;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili o infondate;

che, ad avviso dell'interveniente, le questioni sarebbero inammissibili «a fronte di precedenti pronunce di questa Corte che hanno escluso l'incidenza del divieto di retroattività della legge penale sulla normativa penitenziaria» (sono citate la sentenza n. 273 del 2001 e l'ordinanza n. 280 del 2001), pronunce che sarebbero conformi al diritto vivente espresso dalla costante giurisprudenza della Corte di cassazione;

che parimenti inammissibili risulterebbero le questioni prospettate in via subordinata dal giudice *a quo*, stante la non pertinenza dei richiami alla giurisprudenza della Corte EDU operati nell'ordinanza di remissione;

che, con ordinanza dell'8 ottobre 2019 (r.o. n. 238 del 2019), la Corte di appello di Caltanissetta, sezione seconda penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 3 del 2019, nella parte in cui inserisce nell'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. il riferimento al delitto di peculato di cui all'art. 314, primo comma, cod. pen.;



che il collegio rimettente espone di essere investito, in qualità di giudice dell'esecuzione, di un'istanza di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena emesso nei confronti di E. C.;

che, secondo quanto riferito dal giudice *a quo*, E. C. è stato condannato, con sentenza divenuta irrevocabile il 12 settembre 2019, alla pena di tre anni e otto mesi di reclusione per fatti di peculato commessi dall'ottobre 2003 al giugno 2005;

che il pubblico ministero aveva emesso, il 23 settembre 2019, l'ordine di esecuzione della pena oggetto del ricorso, rideterminando la pena da scontare in quella di sette mesi e sei giorni di reclusione, tenendo conto tra l'altro della porzione di pena già estinta per indulto;

che il giudice *a quo* dubita della compatibilità della disposizione censurata con gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. per le medesime ragioni esposte dalla prima sezione penale della Corte di cassazione nell'ordinanza del 18 luglio 2019 (r.o n. 141 del 2019), sopra riferita, di cui riprende ampi passi della motivazione;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili o infondate;

che, a giudizio dell'interveniente, le questioni sarebbero inammissibili in quanto solleciterebbero questa Corte a sindacare la scelta discrezionale del legislatore di inserire il delitto di peculato nell'elenco di reati "ostativi" di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit., senza che tale scelta travalichi il canone della ragionevolezza e il criterio di finalità rieducativa della pena;

che si è costituito in giudizio l'istante E. C., chiedendo l'accoglimento delle questioni prospettate;

che, secondo la parte privata, l'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. prevedrebbe un regime esecutivo differenziato per taluni reati, fondato su una «presunzione legale di pericolosità sociale parametrata esclusivamente in relazione al titolo di reato commesso, così delineando una tipologia di autore espressione di una carica antisociale incompatibile con un percorso rieducativo esterno al carcere, se non attraverso la "stretta via" della positiva collaborazione con la giustizia e/o la previa espiazione di consistenti quote di pena»;

che, tuttavia, tale presunzione di pericolosità in relazione al delitto di peculato non sarebbe suffragata da alcuna evidenza empirica, né da dati di esperienza generalizzati che dimostrino, alla luce delle particolari caratteristiche della fattispecie considerata ostativa, la ragionevolezza della scelta di escludere la discrezionalità del giudice sulla meritevolezza dell'autore del reato ad accedere a strumenti di rieducazione alternativi;

che, infatti, il delitto di peculato sarebbe «generalmente commesso in chiave monosoggettiva o comunque secondo modalità e in contesti nei quali una forma di "collaborazione", quale quella di cui all'articolo 323-*bis*, secondo comma, cod. pen. [...] può essere persino difficile da ipotizzare sul piano logico», venendo qui in rilievo «contesti ben diversi rispetto agli ambiti criminali organizzati dove tale istituto - in via del tutto "derogatoria" ed "eccezionale" - ha trovato origine e, secondo taluni, utilità pratica»;

che la presunzione di pericolosità introdotta dalla norma censurata, inoltre, imporrebbe un forzoso passaggio in carcere prima di poter accedere a una misura alternativa alla detenzione, e, dunque, colliderebbe con la finalità rieducativa della pena, cui l'accesso diretto alle misure alternative, senza assaggio di pena, risulta evidentemente orientato;

che il meccanismo ostativo cui sono oggi soggetti anche i condannati per il delitto di peculato si porrebbe in rapporto di frizione, altresì, con il diritto al silenzio di cui all'art. 24 Cost.;

che le ragioni che hanno condotto questa Corte, con la sentenza n. 253 del 2019, a dichiarare parzialmente illegittimo l'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. suffragherebbero ulteriormente, secondo la parte costituita, i vizi di legittimità prospettati dal giudice *a quo*, «evidenziando l'incongruità criminologica di un catalogo normativo ormai amorfo ed aspecifico rispetto alle preclusioni che dallo stesso discendono, in modo del tutto irragionevole e irragionevolmente compressivo dei diritti costituzionali sacrificati», in nome del perseguimento di una «funzione eminentemente placativa del supposto acuirsi del sentimento di riprovazione sociale verso determinate forme di criminalità, avvertite dalla generalità dei cittadini come particolarmente odiose, e all'intento di dare risposta a pulsioni emotive da soddisfare con una "certezza della pena" intesa come "certezza del carcere", e con una pena custodiale quanto più riottosa a percorsi extramurari di risocializzazione».

Considerato che la Corte di cassazione (r.o. n. 141 del 2019) e la Corte d'appello di Caltanissetta (r.o. n. 238 del 2019) hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale che concernono l'introduzione - ad opera dell'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici) - del delitto di peculato di cui all'art. 314, primo comma, del codice penale nell'elenco contenuto nell'art. 4-*bis*, comma 1,



della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), introduzione da cui deriva il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena successivo al passaggio in giudicato della sentenza di condanna per tale delitto, ai sensi dell'art. 656, comma 9, del codice di procedura penale;

che la Corte d'appello di Palermo (r.o. n. 151 del 2019) ha sollevato questioni di legittimità costituzionale che nella sostanza investono l'introduzione - ad opera dell'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 3 del 2019 - del delitto di induzione indebita a dare o promettere utilità di cui all'art. 319-*quater*, primo comma, cod. pen. nell'elenco contenuto nell'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit., introduzione da cui parimenti deriva il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena successivo al passaggio in giudicato della sentenza di condanna per tale delitto, ai sensi dell'art. 656, comma 9, cod. proc. pen.;

che i tre giudici rimettenti dubitano della compatibilità delle modifiche normative in parola con gli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione;

che la Corte d'appello di Palermo ha altresì prospettato in via subordinata - in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) - questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen., come integrato dall'art. 4-*bis* ordin. penit., a sua volta modificato dall'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 3 del 2019, che ha inserito il reato di cui all'art. 319-*quater*, primo comma, cod. pen. nell'elenco di cui all'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit., nella parte in cui tale combinato disposto non ha previsto un regime transitorio che dichiara applicabile la modifica normativa ai soli fatti commessi successivamente alla sua entrata in vigore;

che le tre ordinanze di rimessione sollevano questioni di legittimità costituzionale analoghe, che è opportuno riunire ai fini della decisione;

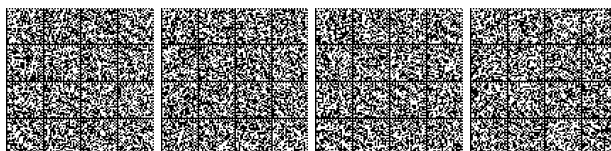
che questa Corte, con sentenza n. 32 del 2020, decisa il 12 febbraio 2020 e depositata in cancelleria il 26 febbraio 2020, ha dichiarato, tra l'altro, «l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lettera *b*), della legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), in quanto interpretato nel senso che le modificazioni introdotte all'art. 4-*bis*, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) si applichino anche ai condannati che abbiano commesso il fatto anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019, in riferimento alla disciplina delle misure alternative alla detenzione previste dal Titolo I, Capo VI, della legge n. 354 del 1975, della liberazione condizionale prevista dagli artt. 176 e 177 del codice penale e del divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione previsto dall'art. 656, comma 9, lettera *a*), del codice di procedura penale»;

che le ordinanze di rimessione che vengono ora all'esame di questa Corte sono state pronunciate nell'ambito di incidenti di esecuzione promossi da condannati per delitti di peculato (r.o. n. 141 e n. 238 del 2019) e di induzione indebita a dare o promettere utilità (r.o. n. 151 del 2019) commessi anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019;

che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, a fronte del sopraggiungere di pronunce di illegittimità costituzionale (ordinanza n. 26 del 2009) spetta al giudice rimettente valutare in concreto l'incidenza delle sopravvenute modifiche sia in ordine alla rilevanza, sia in riferimento alla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate (*ex plurimis*, ordinanze n. 182 del 2019 e n. 154 del 2018);

che tale verifica assume rilievo pregiudiziale rispetto all'esame dei vizi di legittimità costituzionale dedotti nelle ordinanze di rimessione, compresi quelli prospettati in via subordinata dall'ordinanza iscritta al n. 151 del r.o. 2019;

che, pertanto, deve essere disposta la restituzione degli atti ai rimettenti per un nuovo esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni alla luce del mutato contesto normativo.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,  
ordina la restituzione degli atti ai giudici rimettenti.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 febbraio 2020.

F.to:  
Marta CARTABIA, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 marzo 2020.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE

T\_200049

N. 50

*Sentenza 9 gennaio - 12 marzo 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinamento penitenziario - Detenzione domiciliare - Divieto di applicazione ai condannati per i c.d. reati ostativi (in specie, rapina aggravata) di cui all'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975 - Denunciata irragionevolezza nonché violazione della finalità rieducativa della pena e dei principi di personalizzazione, gradualità e proporzionalità nell'esecuzione delle sanzioni detentive - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 47-ter, comma 1-bis.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 27, primo e terzo comma.

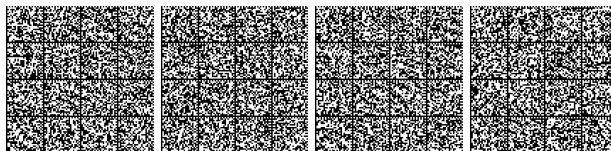
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Aldo CAROSI;

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

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 47-ter, comma 1-bis, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promosso dalla Corte di cassazione, sezione prima penale, nel procedimento penale a carico di M. M., con ordinanza del 1° marzo 2019, iscritta al n. 89 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito nella camera di consiglio del 23 ottobre 2019 il Giudice relatore Francesco Viganò, sostituito per la redazione dal Giudice Nicolò Zanon;

deliberato nella camera di consiglio del 9 gennaio 2020.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 18 febbraio 2019, iscritta al n. 89 del registro ordinanze 2019, la Corte di cassazione, sezione prima penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 27, primo e terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 47-ter, comma 1-bis, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui, prevedendo la detenzione domiciliare per l'espiazione della pena non superiore a due anni, anche se costituente residuo di maggior pena, quando non ricorrano i presupposti per l'affidamento in prova al servizio sociale e la detenzione domiciliare risulti comunque idonea a scongiurare il pericolo di commissione di altri reati, esclude l'applicabilità della stessa misura in caso di condanna per i reati di cui all'art. 4-bis ordin. penit.

1.1.- La Corte di cassazione è investita del ricorso proposto avverso un'ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Firenze, che, chiamato a decidere su una istanza di affidamento in prova al servizio sociale con contestuale, alternativa, richiesta di detenzione domiciliare, ha provveduto al rigetto della prima, dichiarando inammissibile la seconda. La parte richiedente M. M. è detenuta presso la Casa circondariale di Pisa, in espiazione della pena di due anni e sei mesi di reclusione, applicata, ai sensi degli artt. 444 e seguenti del codice di procedura penale, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Massa, con sentenza del 20 giugno 2017, poi divenuta irrevocabile. La sentenza concerne i reati, uniti dal vincolo della continuazione, di tentata rapina aggravata, realizzata mediante minaccia consistita nel puntare contro la vittima una pistola giocattolo priva di tappo rosso, e di rapina aggravata, consumata mediante minaccia consistita nel puntare contro la vittima un coltello, con impossessamento della somma di 180 euro. Il rimettente precisa che la sentenza di applicazione della pena ha riconosciuto, in favore dell'imputata, le circostanze attenuanti di cui all'art. 62, comma 1, numeri 4) e 6), del codice penale, in relazione alla speciale tenuità del danno e all'intervenuto risarcimento, nonché le circostanze attenuanti generiche, equivalenti alle aggravanti contestate.

1.2.- In punto di rilevanza della questione sollevata, la Corte di cassazione premette che risultano infondati i motivi di ricorso diversi da quello relativo alla declaratoria di inammissibilità dell'istanza di detenzione domiciliare.

Il rimettente argomenta poi che la declaratoria di inammissibilità dell'istanza di detenzione domiciliare avanzata da M. M. risulta conforme al dato normativo ed al diritto vivente. Secondo quest'ultimo, l'art. 47-ter, comma 1-bis, ordin. penit., nel disciplinare mediante un richiamo al precedente art. 4-bis le ipotesi preclusive della detenzione domiciliare, evoca unicamente il catalogo dei reati elencati nella disposizione richiamata, e non anche la disciplina riservata, in quella sede, ai reati medesimi. Di conseguenza, la condanna per uno dei delitti in questione sarebbe di per sé ostativa all'applicazione della misura della detenzione domiciliare, restando irrilevante l'insussistenza di collegamenti del condannato con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, che invece può essere valorizzata nel contesto direttamente regolato dall'art. 4-bis ordin. penit. (sono citate le sentenze della Corte di cassazione, sezione prima penale, 27 aprile 2011, n. 20145; 9 dicembre 2010, n. 44572; 27 maggio 2010, n. 27557; 7 luglio 2006, n. 30804).

Il giudice *a quo* condivide l'orientamento dominante ed osserva: «essendo già previsto dall'art. 4-bis che l'assegnazione al lavoro esterno, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione possono essere concessi ai detenuti o internati solo se sussistono le condizioni ivi espressamente enunciate, le ulteriori disposizioni, che in relazione a specifici benefici o misure escludono i soggetti condannati per i reati di cui all'art. 4-bis, non avrebbero ragion d'essere e significato alcuno se fossero da intendere riferite alle condizioni preclusive già poste dall'art. 4-bis anziché al mero catalogo dei reati in esso indicati».



Solo con la rimozione della preclusione prevista dall'art. 47-ter, comma 1-bis, ordin. penit., quindi, sarebbe ipotizzabile per il giudizio *a quo* un esito di annullamento dell'ordinanza impugnata, con rinvio al Tribunale di sorveglianza affinché valuti nel merito la sussistenza delle condizioni per l'accesso di M. M. alla detenzione domiciliare richiesta. Di qui, la rilevanza della questione sollevata.

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente premette che l'art. 4-bis ordin. penit. - introdotto dall'art. 1 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 1991, n. 203 - reca una disciplina speciale, a carattere restrittivo, per la concessione dei benefici penitenziari a determinate categorie di detenuti o di internati, che si presumono socialmente pericolosi in ragione del tipo di reato per il quale la detenzione o l'internamento sono stati disposti; disciplina la cui genesi risale alla "stagione emergenziale" di lotta alla criminalità organizzata verificatasi al principio degli anni Novanta dello scorso secolo.

Il rimettente rileva poi che il citato art. 4-bis ordin. penit. - come modificato dal decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 (Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 1992, n. 356 e dal decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, nella legge 23 aprile 2009, n. 38 - pone una disciplina differenziata riguardo: ai reati con matrice o sfondo associativo (cosiddetti reati di prima fascia), per i quali la concessione dei benefici penitenziari è subordinata all'utile collaborazione del condannato con la giustizia e all'acquisizione di elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva (commi 1 e 1-bis); ad un complesso di altri reati (cosiddetti reati di seconda fascia, tra cui la rapina aggravata), considerati dal legislatore sintomatici di una particolare pericolosità sociale dell'autore, per i quali è necessario l'accertamento dell'insussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva (comma 1-ter); ad un ulteriore catalogo di reati (cosiddetti reati di terza fascia), per i quali la concessione dei benefici penitenziari può avvenire sulla scorta di una complessa valutazione circa la personalità del condannato e la sua evoluzione (comma 1-quater).

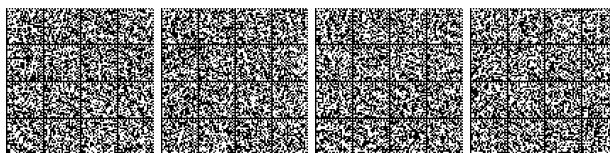
1.4.- In tale tessuto ordinamentale - prosegue il rimettente - si inserisce l'art. 47-ter, comma 1-bis, ordin. penit., che introdurrebbe una presunzione assoluta di inidoneità contenitiva della detenzione domiciliare di tipo ordinario, rispetto ai condannati per certuni titoli di reato, ritenuti di per sé espressivi di più accentuata pericolosità, in ragione del loro inserimento in una qualunque delle fasce istituite dall'art. 4-bis ordin. penit.

1.5.- Il giudice *a quo* ritiene che il citato art. 47-ter, comma 1-bis, ordin. penit., si ponga in contrasto con gli artt. 3, primo comma, e 27, primo e terzo comma, Cost., «potendo dubitarsi della intrinseca ragionevolezza della preclusione assoluta così istituita, e della sua conformità ai principi di rieducazione e di personalità e proporzionalità che dovrebbero sorreggere la risposta punitiva in ogni momento della sua attuazione».

1.5.1.- La Corte di cassazione osserva che la giurisprudenza costituzionale sembra orientata in linea di principio ad escludere, in materia di benefici penitenziari, la legittimità di rigidi automatismi, e a richiedere invece valutazioni individualizzate e fondate su una prognosi ragionevole circa l'utilità di ciascuna misura a far procedere il condannato sulla via dell'emenda e del reinserimento sociale (sono citate le sentenze n. 149 del 2018, n. 291 e n. 189 del 2010, n. 255 del 2006 e n. 436 del 1999).

Sarebbero pertanto incompatibili con tale opzione di fondo «previsioni, come quella oggetto di scrutinio, che precludano in modo assoluto l'accesso a un beneficio penitenziario in ragione soltanto della particolare gravità del titolo di reato commesso, riflessa dall'inclusione di quest'ultimo in un catalogo (quello ex art. 4-bis della legge n. 354 del 1975) cui si ricollegano, a vari livelli, indici presuntivi di pericolosità che - a prescindere da ogni considerazione circa l'estrema eterogeneità dei titoli inclusi - parrebbero potersi ritenere legittimi solo nella misura in cui gli stessi risultino, in concreto, agevolmente vincibili». Si osserva, in particolare, che il censurato art. 47-ter, comma 1-bis, ordin. penit., impedirebbe l'accesso alla detenzione domiciliare anche ai condannati per i quali il fondamento della presunzione di pericolosità dovrebbe essere escluso proprio ai sensi dell'art. 4-bis ordin. penit., per l'avverarsi dei presupposti fissati in quella sede, cioè la prestata utile collaborazione con la giustizia (ove richiesta), la rescissione o mancata instaurazione dei collegamenti con il crimine organizzato e gli eventuali progressi nel percorso di rieducazione.

Esigenze di deterrenza rispetto a determinate tipologie di reati - prosegue il rimettente - non potrebbero legittimare scostamenti dall'imperativo costituzionale della funzione rieducativa della pena, che, secondo la sentenza della Corte costituzionale n. 149 del 2018, deve «declinarsi nella fase esecutiva come necessità di costante valorizzazione, da parte del legislatore prima e del giudice poi, dei progressi compiuti dal singolo condannato durante l'intero arco dell'espiazione della pena».





La disposizione censurata, pertanto, si paleserebbe affetta da «irragionevolezza intrinseca [...] in relazione al valore della responsabilità penale personale e alla necessaria finalità rieducativa della pena». Irragionevolezza non sfuggita al legislatore, il quale, in sede di attuazione della delega di modifica dell'ordinamento penitenziario, contenuta nella legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), aveva preconizzato la soppressione della disposizione censurata, poi però non realizzata.

1.5.2.- Ad avviso del rimettente, tale irragionevolezza sarebbe particolarmente evidente in relazione al delitto di rapina aggravata, per il quale M. M. è stata condannata, posto che si tratta d'un reato cosiddetto di seconda fascia, «[s]icuramente estraneo, nella fattispecie strutturale e nelle più frequenti manifestazioni empiriche, a contesti di crimine organizzato - elemento che, in senso contrario, connota, di massima, i reati della fascia antecedente - [...]. Con il paradosso che [...] per la rapina aggravata non vige alcuna generale presunzione di immeritevolezza del relativo condannato rispetto al beneficio penitenziario, la cui concessione è solo circondata da maggiori cautele, temporali e istruttorie».

Del resto - osserva il giudice *a quo* - la rapina aggravata può assumere in concreto una dimensione di ridotta offensività, non sintomatica di una pericolosità contenibile solo mediante misure carcerarie. Tale ipotesi ricorrerebbe con riferimento alla condotta di M. M., che non ha commesso ulteriori e più gravi delitti; ha utilizzato quali armi un coltello e una pistola giocattolo; ha sottratto una somma di esiguo importo, risarcendo in seguito il danno; è stata assoggettata ad una pena modesta, in parte già espiata in regime cautelare attenuato (arresti domiciliari). Non è stato, inoltre, rilevato alcun collegamento della condannata con la criminalità organizzata e risulta dalla relazione dell'Ufficio di esecuzione penale esterna la possibilità di reinserimento familiare.

1.5.3.- Neppure potrebbe sostenersi, ad avviso del rimettente, che il divieto assoluto della detenzione domiciliare ordinaria, rispetto al condannato per uno dei delitti di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit., sia giustificabile in base all'estraneità della detenzione domiciliare al circuito rieducativo e trattamentale.

La detenzione domiciliare realizzerebbe infatti una modalità meno afflittiva di esecuzione della pena (sono richiamate le sentenze n. 165 del 1996, n. 532 del 2002 e n. 350 del 2003), e, dopo la riforma realizzata con la legge 27 maggio 1998, n. 165 (Modifiche all'articolo 656 del codice di procedura penale ed alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni) - cui si deve l'introduzione, nel corpo dell'art. 47-*ter* ordin. penit., del censurato comma 1-*bis* - parteciperebbe alla ordinaria finalità rieducativa e di reinserimento sociale della pena, non essendo più tale beneficio limitato alla protezione dei "soggetti deboli" prima previsti come destinatari esclusivi della misura, ma essendo applicabile in tutti i casi di condanna a pena non superiore a due anni (anche se residuo di maggior pena), salva la valutazione di idoneità ad evitare il pericolo di recidiva (è citata la sentenza n. 422 del 1999).

Dalle pronunce n. 239 del 2014 e n. 173 del 1997 della Corte costituzionale si trarrebbe conferma che la detenzione domiciliare - pur indubbiamente caratterizzata da finalità umanitarie e assistenziali - è partecipe a pieno titolo della finalità di rieducazione e reinserimento sociale del condannato, costituente l'obiettivo comune di tutte le misure alternative alla detenzione, come dimostrerebbero sia il requisito negativo di fruibilità, rappresentato dalla insussistenza del pericolo di commissione di ulteriori delitti, sia la disciplina delle modalità di svolgimento della misura e delle ipotesi di revoca.

La misura sarebbe inoltre assistita da prescrizioni a contenuto risocializzante, alla cui formulazione ed al cui controllo concorrerebbero gli Uffici di esecuzione penale esterna previsti dall'art. 72 ordin. penit.

Alla luce della funzione (anche) rieducativa e risocializzante della detenzione domiciliare, risulterebbe irragionevole precludere ai condannati per i reati di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit. (e, comunque, ai condannati per rapina aggravata) l'accesso alla particolare forma di detenzione domiciliare prevista dall'art. 47-*ter*, comma 1-*bis*, ordin. penit., per le pene detentive inferiori a due anni di reclusione, senza attribuire alcun rilievo alla concreta pericolosità del soggetto, desumibile dalla sua condotta o dalla sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, così violando altresì i principi della personalità e finalità rieducativa della pena e il principio della progressività trattamentale.

1.5.4.- Con specifico riguardo a quest'ultimo principio, la Corte di cassazione evidenzia infine che il condannato per uno dei delitti elencati dall'art. 4-*bis* ordin. penit. può essere ammesso all'affidamento in prova al servizio sociale di cui all'art. 47 ordin. penit., ove sussistano le condizioni enunciate in tale norma, mentre non potrebbe mai fruire della detenzione domiciliare prevista dal citato art. 47-*ter*, comma 1-*bis*, nonostante quest'ultima misura abbia carattere maggiormente contenitivo e risulti dunque più idonea, semmai, a fronteggiarne la residua pericolosità sociale.

Il rimettente riconosce che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 338 del 2008, ha ritenuto l'affidamento in prova misura non omogenea rispetto alla semilibertà, ed ha escluso per tale ragione l'irrazionalità della scelta legislativa di parificare, ai fini della concessione dell'affidamento in prova, la posizione dei condannati per i reati di cui all'art. 4-



*bis* ordin. penit. e quella dei condannati per altri reati, e nel contempo differenziare, riguardo alle stesse categorie, i presupposti per l'accesso al beneficio della semilibertà, che può essere concesso ai condannati per i reati di cui al citato art. 4-*bis* dopo un periodo di espiazione di pena più lungo rispetto a quello previsto per la generalità dei condannati. Tale percorso argomentativo non potrebbe tuttavia essere riproposto per la fattispecie della detenzione domiciliare, poiché, in quest'ultimo caso, i condannati per i reati di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit. sono totalmente esclusi dalla possibilità di fruire dell'istituto previsto dall'art. 47-*ter*, comma 1-*bis*, ordin. penit., ossia di una misura che forma «parte integrante [...] di un ordinamento penitenziario partecipe dei valori della risocializzazione». Una così marcata diversificazione tra i requisiti di ammissione all'affidamento in prova e alla detenzione domiciliare eccederebbe i margini della pur ampia discrezionalità di cui gode il legislatore nella conformazione degli istituti di diritto penitenziario e sembrerebbe contraria all'imperativo di risocializzazione del condannato, da attuarsi, secondo la sentenza della Corte costituzionale n. 149 del 2018, «attraverso la previsione da parte del legislatore - e la concreta concessione da parte del giudice - di benefici che gradualmente e prudentemente attenuino, in risposta al percorso di cambiamento già avviato, il giusto rigore della sanzione inflitta per il reato commesso, favorendo il progressivo reinserimento del condannato nella società».

1.6.- L'insieme di tali considerazioni induce dunque il rimettente a dubitare della conformità agli artt. 3, primo comma, e 27, primo e terzo comma, Cost., del divieto assoluto di fruizione della detenzione domiciliare di cui all'art. 47-*ter*, comma 1-*bis*, ordin. penit., previsto da quest'ultima disposizione a carico dei condannati per uno dei reati di cui all'art. 4-*bis* della medesima legge.

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

2.1.- Sotto il primo profilo, l'interveniente afferma che la preclusione alla concessione della detenzione domiciliare in favore di M. M. deriverebbe unicamente dall'orientamento giurisprudenziale, richiamato dalla Corte di cassazione, secondo cui la mera condanna per uno dei reati di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit. risulta ostativa alla concessione del beneficio, senza che rilevinò le ulteriori condizioni previste nella disposizione appena citata. E poiché la Corte rimettente, adottando un'interpretazione costituzionalmente orientata, avrebbe potuto determinarsi diversamente, la questione sollevata dovrebbe considerarsi inammissibile.

Le questioni sarebbero altresì inammissibili, in quanto «la pena (e le connesse consequenziali modalità di espiazione) derivano da un accordo accusa/difesa cristallizzatosi nella presa d'atto del Giudice che ha emesso il provvedimento [...] divenuto irrevocabile».

2.2.- Le questioni sarebbero, in ogni caso, infondate.

La circostanza che il delitto di rapina aggravata possa, in determinati casi, assumere caratteristiche di modesta offensività non varrebbe a connotare, nel senso della irragionevolezza, la scelta discrezionale del legislatore di includere detto reato, foriero di allarme sociale, nell'elenco di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit.

Nemmeno sarebbe irragionevole, del resto, la scelta legislativa di precludere l'accesso alla detenzione domiciliare, ai sensi dell'art. 47-*ter*, comma 1-*bis*, ordin. penit., ai condannati per i reati elencati all'art. 4-*bis*. Anzitutto, detta preclusione non assumerebbe i caratteri di una presunzione assoluta di pericolosità del condannato, atteso che quest'ultimo può essere ammesso all'affidamento in prova al servizio sociale, ove ne ricorrano i presupposti. In secondo luogo, nel consentire ai condannati per i delitti di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit. l'accesso al solo affidamento in prova - misura «dalle caratteristiche trattamentali più spiccate», la cui concessione è subordinata a condizioni particolarmente stringenti - il legislatore avrebbe mostrato di ritenere insufficiente, in relazione a reati di particolare gravità, la misura della detenzione domiciliare, le cui caratteristiche rieducative e trattamentali sarebbero «meno evidenti». Si tratterebbe di una scelta non irrazionale, operata in un ambito riservato alla discrezionalità del legislatore e, perciò, insindacabile.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 18 febbraio 2019 (r.o. n. 89 del 2019), la Corte di cassazione, sezione prima penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 27, primo e terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 47-*ter*, comma 1-*bis*, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui, prevedendo la detenzione domiciliare per l'espiazione della pena non superiore a due anni, anche se costituente residuo di maggior pena, quando non ricorrano i presupposti per l'affidamento in prova al servizio sociale e la detenzione domiciliare risulti comunque idonea a scongiurare il pericolo di commissione di altri reati, esclude l'applicabilità della stessa misura in caso di condanna per i reati di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit.



Il giudice rimettente deve valutare il ricorso, proposto da persona condannata per i delitti di tentata rapina e di rapina aggravata, contro un provvedimento del Tribunale di sorveglianza che, nel respingere per ragioni di merito una richiesta di affidamento in prova al servizio sociale, ha dichiarato inammissibile una concorrente istanza di detenzione domiciliare a norma dell'art. 47-ter, comma 1-bis, ordin. penit. La Corte di legittimità esclude il fondamento delle censure mosse, nella prospettiva del vizio di motivazione, alla decisione concernente l'affidamento in prova, passando così all'esame del provvedimento impugnato nella parte concernente la detenzione domiciliare. Anche in questo caso, secondo il giudice rimettente, il ricorso contro la decisione censurata dovrebbe essere respinto.

In effetti - osserva la Corte rimettente - l'ultimo periodo del comma 1-bis dell'art. 47-ter ordin. penit. esclude in radice l'applicabilità della detenzione domiciliare ai condannati per i delitti di cui al precedente art. 4-bis, finanche nei casi in cui l'accesso ad altri benefici sarebbe consentito in forza della norma appena citata (ad esempio per l'apporto collaborativo prestato ad indagati), posto che una giurisprudenza consolidata riferisce il richiamo contenuto nell'art. 47-ter al solo elenco di reati che compare nella disposizione richiamata, e non all'intera disciplina recata da quest'ultima.

Poiché ne deriva una preclusione non superabile, la disposizione censurata sarebbe fondata sulla presunzione assoluta di inidoneità della detenzione domiciliare quale strumento per il trattamento del condannato e la prevenzione di nuovi reati, presunzione a sua volta collegata a una valutazione di marcata pericolosità del soggetto che abbia commesso uno dei reati elencati nel citato art. 4-bis ordin. penit.

La giurisprudenza costituzionale, tuttavia, tenderebbe ad escludere la legittimità di presunzioni assolute nella disciplina dell'esecuzione delle pene detentive, privilegiando strumenti di valutazione individuale circa l'idoneità delle scelte trattamentali a fini di risocializzazione del condannato, pur restando ferma l'esigenza di prevenire la commissione di reati ulteriori (sono citate le sentenze n. 149 del 2018, n. 291 e n. 189 del 2010, n. 255 del 2006 e n. 436 del 1999). Secondo la Corte di cassazione, d'altra parte, il caso di specie assumerebbe valore paradigmatico della irragionevolezza della presunzione assoluta di pericolosità, viste le modalità esecutive dei fatti (commessi con armi finte o da taglio), la modestia del profitto ricavatone, l'atteggiamento successivo al reato (risarcimento del danno), l'assenza di segnali di collegamento con ambiti di criminalità organizzata.

In breve, la disciplina censurata contrasterebbe con l'art. 3, primo comma, Cost. in quanto irragionevole, sia perché fondata su una presunzione arbitraria, suscettibile di agevole smentita, sia perché espressiva di una preclusione non superabile neppure alla luce delle condizioni che, invece, consentono l'accesso ad ulteriori benefici proprio per i reati elencati nell'art. 4-bis ordin. penit. Benefici - osserva il giudice rimettente - che comprendono l'affidamento in prova al servizio sociale, applicabile in luogo della detenzione domiciliare, pur trattandosi, sempre a dire del rimettente, di una misura con caratteristiche meno contenitive di quelle della misura preclusa.

La disciplina in questione contrasterebbe, nel contempo, con la direttiva costituzionale di finalizzazione rieducativa della pena, da cui discenderebbero i principi di personalizzazione, gradualità e proporzionalità nell'esecuzione delle sanzioni detentive (art. 27, commi primo e terzo, Cost.).

La Corte di cassazione aggiunge che la normativa censurata non potrebbe trovare giustificazione neppure con riguardo a specifiche caratteristiche della misura in considerazione. Se la detenzione domiciliare palesava in origine una dominante funzione umanitaria, assicurando tutela a soggetti svantaggiati, a partire dalla novella cui si deve l'inserimento del comma 1-bis nel corpo dell'art. 47-ter (art. 4, comma 1, lettera a, della legge 27 maggio 1998, n. 165 recante «Modifiche all'articolo 656 del codice di procedura penale ed alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni») l'istituto si sarebbe a pieno titolo inserito nel quadro degli strumenti di trattamento utili alla risocializzazione del condannato (sono citate le sentenze n. 239 del 2014 e n. 422 del 1999).

La preclusione assoluta, in definitiva, non si giustificerebbe né per le caratteristiche eterogenee delle condotte cui si riferisce, né in base ad una pretesa inefficienza trattamentale della misura preclusa.

2.- L'Avvocatura generale dello Stato, intervenuta in giudizio in rappresentanza del Presidente del Consiglio dei ministri, formula preliminarmente due eccezioni di inammissibilità.

2.1- Assume, in primo luogo, che la Corte rimettente non avrebbe sperimentato una soluzione interpretativa conforme a Costituzione, utile a consentire che, per i reati di cui all'art. 4-bis ordin. penit., la detenzione domiciliare venga applicata alle stesse condizioni che legittimano, per le varie fasce di reati, la concessione di altri benefici penitenziari, in applicazione dello stesso art. 4-bis.

L'eccezione non è fondata.

Il giudice *a quo* ha condiviso l'orientamento dominante (da ultimo, Corte di Cassazione, sezione prima penale, sentenza 27 aprile 2011, n. 20145), secondo cui la disposizione censurata non recepisce, mediante il richiamo ai delitti dell'art. 4-bis ordin. penit., la disciplina derogatoria contenuta in tale disposizione quanto al divieto di accesso ai cosiddetti benefici penitenziari, ma solo il suo elenco di reati, per i quali introduce un trattamento differenziale.



Nel caso di specie, del resto, il giudice rimettente si è fatto carico della verifica circa la possibilità di fornire un'interpretazione conforme, dando conto delle ragioni per cui tale verifica si è conclusa con esito negativo. E in ripetute e recenti occasioni questa Corte ha chiarito che, laddove il rimettente abbia considerato la possibilità di una interpretazione idonea a eliminare il dubbio di legittimità costituzionale, e l'abbia motivatamente scartata, la valutazione sulla correttezza o meno dell'opzione ermeneutica prescelta riguarda non già l'ammissibilità della questione sollevata, bensì il merito di essa (*ex multis*, sentenze n. 241 e n.189 del 2019; sentenza n. 135 del 2018).

2.2.- In secondo luogo, eccepisce l'Avvocatura generale dello Stato che il rimettente non avrebbe considerato che, nel caso di specie, la pena da eseguire (con le «connesse consequenziali modalità di espiazione») discende da una sentenza di applicazione di pena su richiesta delle parti (art. 444 del codice di procedura penale), dunque da un accordo del quale era stata partecipe anche la persona ricorrente.

Nemmeno tale eccezione è fondata.

L'Avvocatura generale dello Stato sembra presupporre che la persona interessata avrebbe concordato (e quindi «voluto») la pena anche quanto al profilo dell'inapplicabilità, in fase esecutiva, della detenzione domiciliare di cui al comma 1-*bis* dell'art. 47-*ter* ordin. penit., e da tale presupposto ricava l'inammissibilità delle censure sollevate.

Anche ad ammettere che un tale presupposto sia plausibile, non ne deriverebbe l'inammissibilità delle censure di legittimità costituzionale, che il rimettente riferisce al contenuto della disposizione, a prescindere da qualunque «volontà negoziale» dei destinatari di essa. Giova, comunque, precisare che l'accordo tra le parti, nel rito speciale di cosiddetto patteggiamento, investe solo l'applicazione delle pene principali, restando evidentemente sottratte al patto le vicende del titolo esecutivo poi scaturito dalla sentenza, ed a maggior ragione le misure previste dall'ordinamento penitenziario per favorire il percorso di risocializzazione, che dipendono dal concreto andamento della fase esecutiva e prescindono completamente da ogni logica negoziale.

3.- Nel merito, le questioni non sono fondate.

3.1.- I dubbi di compatibilità costituzionale sollevati dalla Corte di cassazione muovono essenzialmente, in primo luogo, dall'assunto che la disposizione censurata conterrebbe una presunzione assoluta di pericolosità. È quindi richiamata, a sostegno dell'illegittimità costituzionale, la giurisprudenza di questa Corte che afferma l'irragionevolezza di una tale presunzione (nonché la violazione anche dell'art. 27, primo e terzo comma, Cost., nel caso di presunzioni operanti sul campo dell'esecuzione penale) tutte le volte in cui sia agevole formulare ipotesi di accadimenti contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa.

Questo primo argomento non coglie tuttavia nel segno, in quanto solo in parte conferente alla disciplina censurata. La preclusione indicata dal rimettente si fonda bensì su una logica presuntiva (quella che tipicamente utilizza il titolo del reato commesso quale misuratore in astratto della pericolosità del condannato), ma trova fondamento concomitante in elementi che discendono dalla necessaria valutazione giudiziale del caso concreto. Il soggetto che patisce la preclusione, cioè l'impossibilità di accedere alla detenzione domiciliare, non è infatti individuato su base presuntiva assoluta, solo in ragione del titolo del reato commesso.

Innanzitutto, quando la pena detentiva irrogata o applicata deve eseguirsi con trattamento intramurario, anche se la sua entità avrebbe in astratto consentito un provvedimento di sospensione condizionale (salvo si tratti, come nel caso di specie, di pena che costituisca il residuo di una sanzione eccedente i limiti fissati nell'art. 163 codice penale), ciò significa che non vi è stata una prognosi favorevole sui futuri comportamenti dell'interessato, oppure che si è in presenza di precedenti ostativi e, dunque, di una recidiva.

Inoltre, e soprattutto, il soggetto cui l'accesso alla detenzione domiciliare è precluso dalla disposizione censurata sconta un presupposto negativo implicito nella disciplina in questione, e cioè il fatto di non trovarsi neppure nelle condizioni utili per essere affidato in prova ai servizi sociali ai sensi dell'art. 47 ordin. penit. Una situazione, quest'ultima, che non dipende dall'entità delle soglie di pena (quelle compatibili con l'affidamento sono più elevate di quelle indicate all'art. 47-*ter* ordin. penit.), ma necessariamente consegue (come nel caso di specie) alla valutazione giudiziale, effettuata in concreto, che ha concluso per l'impossibilità di contenere il rischio della commissione di nuovi reati, anche ricorrendo alle puntuali e tipiche prescrizioni della misura dell'affidamento.

In definitiva, il soggetto interessato dalla preclusione censurata non è solo l'autore di un determinato reato ma, in ciascun caso concreto, è persona dalla pericolosità non contenibile attraverso i presidi tipici della misura di cui all'art. 47 ordin. penit.

3.2.- Il secondo argomento al quale il giudice *a quo* ricorre per sostenere la fondatezza delle questioni sollevate consiste in una asserita contraddittorietà della disciplina censurata, tenuto conto del tessuto normativo in cui si inserisce.

Da un lato infatti la legge (ed in particolare l'art. 4-*bis*, comma 2, ordin. penit.), per i reati di cui alla cosiddetta «seconda fascia», consente al condannato, quando manchino elementi che indicano l'attualità di suoi collegamenti con la criminalità organizzata, di accedere ai permessi premio, al lavoro esterno, alla semilibertà, alla liberazione anticipata, oltreché alla stessa misura extramuraria dell'affidamento in prova. Dall'altro lato, alla stessa persona, condannata per gli stessi reati, il periodo finale del comma 1-*bis* dell'art. 47-*ter* ordin. penit. impedisce comunque di accedere alla detenzione domiciliare.



Il rimettente reputa che tale contraddizione andrebbe eliminata, nel senso che l'assenza di elementi dimostrativi del collegamento con il crimine organizzato dovrebbe consentire l'accesso alla detenzione domiciliare nella stessa misura in cui consente l'applicazione delle altre misure ricordate.

Neppure questo argomento è, tuttavia, risolutivo. La simmetria ricercata dal giudice *a quo* non è infatti indispensabile al fine di garantire la ragionevolezza (o, meglio, la non irragionevolezza) della disciplina in considerazione. La preclusione censurata è parte di una trama generale che valorizza le peculiarità delle varie forme di esecuzione della pena, e al tempo stesso traccia percorsi alternativi che instradano i singoli casi anche in base alle loro caratteristiche concrete.

Ben vero, in altre parole, che anche un soggetto scarsamente pericoloso nonostante il titolo del reato commesso incontra la preclusione qui in esame. Tuttavia, lo stesso soggetto può accedere a misure diverse e per certi versi perfino più favorevoli della detenzione domiciliare, e, se ciò non accade, la ragione risiede pur sempre nella erroneità della premessa, cioè nella constatazione che ricorrono invece, nel suo caso, elementi concretamente sintomatici di un'apprezzabile pericolosità (sia pure nell'ottica restrittiva dell'art. 4-*bis* ordin. penit.).

A ben vedere, presunta in assoluto non è la pericolosità del soggetto, ma l'inefficacia rieducativa e preventiva di una particolare misura.

Nel suo complesso, in definitiva, la disciplina censurata non risulta insensibile alle opportunità di risocializzazione che sempre, in ciascuno dei casi condotti all'attenzione del giudice competente, possono essere collegate alle misure in discussione.

3.3.- La Corte di cassazione non solo argomenta l'irragionevolezza di una disciplina che, riguardo alle pene concernenti reati di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit., non parifica le condizioni di accesso alla detenzione domiciliare a quelle utili per l'ammissione ad altri benefici penitenziari. L'assunto ulteriore del rimettente è che - semmai - la detenzione domiciliare dovrebbe essere applicabile con maggiore larghezza rispetto all'affidamento in prova, poiché presenterebbe un effetto di restrizione più intenso della misura non detentiva, e potrebbe quindi fronteggiare situazioni di pericolosità più marcata.

Anche questo argomento non coglie nel segno. Questa Corte ha già valutato negativamente casi nei quali, nella materia penitenziaria, il «punto centrale dell'argomentazione del giudice *a quo* [era] costituito dalla individuazione di una sorta di rapporto di continenza» tra misure con diversi presupposti di accesso, «con la conseguenza che sarebbe irragionevole consentire allo stesso soggetto l'accesso al regime più favorevole e precludere, invece, la concessione del beneficio meno favorevole, da ritenersi incluso, come parte minore, nel primo» (sentenza n. 338 del 2008, riferita ad una pretesa assimilazione tra affidamento in prova e semilibertà).

Tra le varie misure previste dalla legge sull'ordinamento penitenziario e dal codice penale - ferma restando la necessità di distinguerle secondo il criterio fondamentale dell'esecuzione interna od esterna al carcere (sentenza n. 32 del 2020) - non può essere infatti costruita una sorta di graduatoria, che le classifichi secondo una scala ascendente di severità, muovendo, in particolare, da quelle che presenterebbero minore analogia con la reclusione intramuraria, fino a quelle che con quest'ultima dovrebbero in tesi esibire più forti analogie. In realtà, le misure in questione mirano al contenimento del rischio di recidiva anche, ed anzi soprattutto, mediante una progressione del percorso trattamentale finalizzato alla risocializzazione del condannato e, quindi, al suo reinserimento nella società. In altre parole, non ha fondamento la pretesa di riscontrare corrispondenza assoluta tra livello di pericolosità del condannato stesso (misurato, oltretutto, secondo criteri largamente presuntivi) e maggiore o minore "somiglianza" delle singole misure al contenimento estremo, assicurato dalla detenzione in carcere (senza permessi, senza lavoro esterno, eccetera).

Laddove si tratti di confrontare misure che si eseguono, tutte, completamente al di fuori dell'ambiente carcerario, l'aspettativa di comportamenti corretti da parte del condannato è in gran parte legata al suo stesso autocontrollo. Nondimeno, ogni istituto presenta caratteristiche complesse, segnate da un particolare equilibrio tra strumenti di sorveglianza e controllo (cui si collega l'efficacia deterrente delle "sanzioni" previste per il caso della violazione degli obblighi tipici di ciascuna misura) ed effetto risocializzante delle prescrizioni imposte e del trattamento curato dagli organi preposti alla fase esecutiva. Il dosaggio variabile tra limitazioni della libertà personale e attività mirate al reinserimento del condannato, sotto la supervisione degli uffici di esecuzione penale, consente in altre parole un certo adeguamento della fase esecutiva della pena alle esigenze del caso concreto.

Ben vero che la considerazione della detenzione domiciliare quale misura priva di funzionalità risocializzante è recessiva, alla luce delle modifiche via via introdotte dal legislatore e della riflessione condotta in proposito dalla giurisprudenza e dalla comunità degli studiosi: giacché si tratta, comunque, di una forma di esecuzione della pena (sentenza n. 350 del 2003), che può arricchirsi di prescrizioni non necessariamente strumentali alle sole e basilari esigenze di vita dell'interessato (il finalismo delle prescrizioni in chiave di risocializzazione è stato valorizzato anche dalla giurisprudenza di legittimità: da ultimo, Corte di cassazione, sezione prima penale, 5 giugno 2018, n. 56703).

Nondimeno, e di converso, l'affidamento in prova implica la possibilità di prescrizioni tanto stringenti da risolvere la misura, a sua volta, in uno strumento di limitazione anche marcata della libertà personale (con obblighi sanzionati di non uscire in orari determinati, con divieto di frequentazione di luoghi e persone), e nel contempo valorizza al massimo



grado l'affidamento ai servizi sociali, quale supporto per un percorso di riabilitazione puntualmente guidato e sostenuto, e dunque, almeno in potenza, particolarmente efficace. L'osservanza del programma è favorita tra l'altro dalla prospettiva di una revoca per l'elusione di una qualsiasi parte significativa delle prescrizioni, e non solo per l'abbandono del domicilio fuori dai casi consentiti.

Insomma, specialmente grazie alla duttilità consentita dalla relativa disciplina, la misura dell'affidamento può efficacemente fronteggiare la pericolosità segnalata dalla qualità del reato commesso, anche quando si tratti di fatti-specie compresa negli elenchi dell'art. 4-*bis* ordin. penit. E se, come avviene nel caso che ha dato origine alle presenti questioni, si è stimato o può stimarsi che neppure prescrizioni particolarmente severe varrebbero a conseguire risocializzazione e, nel contempo, prevenzione, se ne può concludere che la preclusione dell'accesso ad una misura ancora meno articolabile, come la detenzione domiciliare, non presenta connotati di irragionevolezza e non viola il principio di finalizzazione rieducativa della pena.

3.4.- È certo configurabile un diverso assetto dei presupposti per l'accesso alla detenzione domiciliare "ordinaria", nel quadro di un eventuale complessivo riordino delle discipline per l'accesso ai benefici penitenziari.

Con legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), il Parlamento aveva in effetti delegato il Governo ad adottare decreti legislativi di riforma della materia, sollecitando tra l'altro la «revisione delle modalità e dei presupposti di accesso alle misure alternative, sia con riferimento ai presupposti soggettivi sia con riferimento ai limiti di pena, al fine di facilitare il ricorso alle stesse [...]» (art. 1, comma 85, lettera *b*). Il conseguente schema di decreto legislativo, trasmesso alle Camere il 15 gennaio 2018, prevedeva in particolare - all'art. 15, comma 1, numero 4) - incisive modifiche dell'art. 47-*ter*, comma 1-*bis*, ordin. penit., così da elevare la soglia di pena suscettibile di esecuzione in sede domiciliare e soprattutto, per quanto qui interessa, da eliminare il regime di accesso particolare in relazione ai reati elencati nell'art. 4-*bis* ordin. penit.

Non attuata, per questa parte, la delega, l'equilibrio che attualmente caratterizza la disciplina censurata costituisce comunque espressione di discrezionalità, opinabile sul piano delle scelte di politica penitenziaria, ma non in contrasto con il principio costituzionale di finalizzazione rieducativa della pena (art. 27, primo e terzo comma, Cost.), e non irragionevole al punto da integrare una lesione ex art. 3 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 47-ter, comma 1-bis, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma e 27, primo e terzo comma, della Costituzione, dalla Corte di cassazione, sezione prima penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 gennaio 2020.

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 marzo 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## n. 51

Sentenza 3 dicembre 2019 - 12 marzo 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Caccia - Norme della Provincia autonoma di Trento - Possibilità di esercizio dell'attività venatoria congiuntamente in forma vagante e mediante appostamento fisso - Previsione con legge provinciale e successiva introduzione nelle norme di attuazione dello statuto speciale in ragione del regime riservistico del territorio provinciale - Denunciata eccedenza dai limiti della potestà di attuazione statutaria, inosservanza del procedimento di revisione dello statuto, contrasto con il principio di esclusività della caccia, lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Non fondatezza delle questioni.**

- Decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 239, art. 1, modificativo dell'art. 1, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279; legge della Provincia autonoma di Trento 9 dicembre 1991, n. 24, art. 24, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, primo comma, e 103.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Aldo CAROSI;

*Giudici:* 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

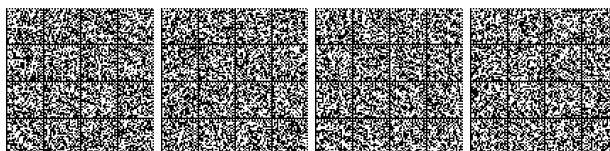
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 239 (Norma di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recante modifica del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279 in materia di prelievo venatorio), modificativo dell'art. 1, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di minime proprietà colturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste), e dell'art. 24, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 9 dicembre 1991, n. 24 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia), promosso dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento nel procedimento vertente tra l'Associazione protezione animali natura - Ente provinciale protezione animali e ambiente (PAN - EPPAA) e altri e la Provincia autonoma di Trento, il comitato faunistico della Provincia autonoma di Trento e l'Associazione cacciatori trentini, con ordinanza del 3 agosto 2018, iscritta al n. 160 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

udito nell'udienza pubblica del 3 dicembre 2019 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Provincia autonoma di Trento;

deliberato nella camera di consiglio del 3 dicembre 2019.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 3 agosto 2018 (reg. ord. n. 160 del 2018), il Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento ha sollevato questioni di legittimità costituzionale parzialmente identiche a quelle sollevate con ordinanza dello stesso TRGA trentino del 16 gennaio 2015, iscritta al n. 34 del registro ordinanze 2015, con cui era stata denunciata l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 9 dicembre 1991, n. 24 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia), che autorizza l'esercizio dell'attività venatoria nel territorio trentino congiuntamente, in forma vagante e da appostamento fisso, in ragione del regime di riserva naturale ivi esistente.

Nel precedente giudizio il TRGA di Trento aveva sollevato la questione in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione all'art. 12, comma 5, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), ritenendo che la norma violasse il principio di esclusività della caccia sancito dal legislatore nazionale, che impone la scelta di una sola tra le seguenti forme di esercizio di attività venatoria: vagante in zona Alpi; da appostamento fisso; nelle altre forme consentite dalla legge e praticate nel rimanente territorio destinato all'attività venatoria programmata, e con il riparto di competenze costituzionali.

Il giudizio di costituzionalità si era concluso con ordinanza n. 200 del 2017 di restituzione atti, essendo nelle more intervenuto il decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 239 (Norma di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recante modifica del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279 in materia di prelievo venatorio), modificativo dell'art. 1, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di minime proprietà colturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste), che vi ha inserito una disposizione, di contenuto sostanzialmente analogo a quello della legge provinciale censurata, secondo la quale nel territorio provinciale, in ragione del regime riservistico, non è necessario l'esercizio dell'opzione per una delle forme di caccia previste dalla normativa nazionale.

2.- Con il presente giudizio, il TRGA di Trento ha promosso nuovamente le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 1, della legge prov. Trento n. 24 del 1991, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. - in relazione all'art. 12, comma 5, della legge n. 157 del 1992 - e agli artt. 8, primo comma, e 103 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Con la medesima ordinanza, inoltre, il TRGA di Trento ha esteso le censure di illegittimità costituzionale all'art. 1 del d.lgs. n. 239 del 2016, che ha modificato l'art. 1, comma 3, del d.P.R. n. 279 del 1974, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., e in relazione agli artt. 8, primo comma, e 103 del d.P.R. n. 670 del 1972, perché la modifica delle norme di attuazione statutaria avrebbe violato il criterio di riparto delle attribuzioni legislative stabilito in Costituzione, comportando un livello di tutela ambientale meno rigoroso di quello previsto dalla normativa statale, andando oltre i limiti consentiti dalle finalità dello statuto e in violazione del procedimento di revisione di cui all'art. 103 dello statuto stesso.

3.- In particolare, il TRGA di Trento riferisce di dover decidere sulla richiesta di annullamento, avanzata da alcune associazioni ambientaliste, della deliberazione n. 711 del 23 aprile 2018, con cui il comitato faunistico della Provincia autonoma di Trento ha approvato il testo definitivo delle prescrizioni tecniche per l'esercizio della caccia in Provincia di Trento nella stagione 2018-2019, e, quanto alla rilevanza, assume che gli artt. 1 e 4 delle impugnate prescrizioni tecniche contengono disposizioni che, in alcuni casi, limitano le modalità di esercizio della caccia, così che deve concludersi che, nei casi non contemplati, il provvedimento autorizza l'esercizio libero, sia in forma vagante che mediante appostamento fisso, dell'attività venatoria, conformemente alle previsioni denunciate.

4.- A sostegno della dedotta incostituzionalità delle norme censurate, il rimettente richiama la sentenza n. 278 del 2012 di questa Corte, che ha ricondotto il principio della esclusività della caccia di cui all'art. 12, comma 5, della legge n. 157 del 1992 all'esercizio della potestà legislativa dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Infatti, il principio della esclusività della caccia è volto a favorire il radicamento del cacciatore sul territorio e ad attirare la sua attenzione sulla necessità di preservare l'equilibrio faunistico, quindi esso mira ad evitare che l'intero territorio agro-silvo-pastorale sia esposto all'esercizio indiscriminato dell'attività venatoria in tutte le forme consentite e a prevenire il rischio di mettere in crisi la consistenza della popolazione della fauna selvatica.

Il TRGA rimettente non ritiene di condividere quanto sostenuto dalla Provincia autonoma di Trento nel giudizio *a quo*, secondo cui l'esistenza della riserva naturale, valorizzando il legame tra il cacciatore ed il territorio, per cui sono associati alla riserva i soli cacciatori residenti nel Comune in cui ricade la riserva, escluderebbe a priori il rischio di un esercizio indiscriminato dell'attività venatoria e rileva come la sentenza n. 278 del 2012 di questa Corte abbia definito i rapporti tra potestà legislativa provinciale in materia di caccia e potestà legislativa statale in materia di tutela ambien-





tale, nel senso che, quando esse interagiscono per naturale sovrapposizione degli ambiti di competenza, la legislazione statale prevale, poiché l'ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario, di cui deve essere garantito uno standard di tutela uniforme.

5.- Tale assetto non avrebbe potuto essere alterato dall'art. 1 del d.lgs. n. 239 del 2016, di modifica del d.P.R. n. 279 del 1974 di attuazione dello statuto speciale, perché le norme di attuazione dello statuto speciale che, essendo subordinate alla Costituzione, sono sottoponibili a giudizio di costituzionalità, non possono integrare le norme statutarie, oltre il limite di corrispondenza alle finalità di attuazione dello statuto stesso, senza il rispetto del procedimento di revisione di cui all'art. 103 dello statuto.

Pertanto, la norma di attuazione statutaria dovrebbe essere dichiarata illegittima poiché non si sarebbe limitata a porre un precetto attuativo del riparto di competenze legislative di cui al combinato disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. e dell'art. 8, primo comma, dello statuto speciale, ma avrebbe violato tale riparto, disponendo su materia non regolata dalla Provincia e spettante allo Stato e prescrivendo un livello di tutela ambientale meno rigoroso di quello previsto dalla normativa nazionale, non integrando il principio della caccia di specializzazione un criterio di tutela residuale, recessivo nel caso di regime riservistico.

6.- Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Trento, eccependo l'inammissibilità della questione per irrilevanza e difetto di incidentalità, poiché l'unico motivo di ricorso avverso le prescrizioni tecniche sarebbe costituito dalla contestazione delle disposizioni di rango legislativo, mentre l'atto amministrativo prevederebbe solo l'esclusione della caccia in forma vagante, per due settimane a settembre, per quattro specie di uccelli (art. 1, lettera *g*) e, in determinati periodi, per il tordo sassello (art. 4.4).

Pertanto, anche in caso di accoglimento della questione di costituzionalità, tali prescrizioni non subirebbero modifiche.

7.- Quale ulteriore motivo di inammissibilità la difesa della Provincia autonoma ha eccepito l'inidoneità dei parametri costituzionali evocati, poiché il TRGA di Trento assume il contrasto delle norme impugnate con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., mentre tale disposizione si limita ad attribuire allo Stato la competenza ad adottare le prescrizioni in materia ambientale sicché è il d.lgs. n. 239 del 2016, oggetto di censura, che ne costituirebbe legittimo esercizio.

Con riferimento ai parametri statuari la difesa della resistente ritiene «estraneo all'oggetto della controversia» il richiamo all'art. 103 dello statuto, che disciplina la procedura di modifica dello statuto stesso, e all'art. 8 del medesimo statuto, che attribuisce alle Province autonome la competenza primaria in materia di caccia.

8.- Nel merito la difesa della Provincia autonoma osserva che la tutela del nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica di competenza dello Stato può essere garantita tenendo conto delle caratteristiche differenziate della caccia in determinate aeree.

Con specifico riferimento al regime riservistico esso trova le sue origini nelle "riserve comunali" e avrebbe il pregio di mantenere un legame tra il cacciatore e il suo territorio, poiché in base ad esso possono accedere alla riserva solo i cacciatori aventi specifiche caratteristiche, prima fra tutte quella di avere la residenza nel Comune nel cui territorio si trova la riserva.

Tale regime, vigente in tutta Italia fino alla legge 2 agosto 1967, n. 799 (Modifiche al testo unico delle norme per la protezione della selvaggina e per l'esercizio della caccia, approvato con regio decreto 5 giugno 1939, n. 1016, e successive modifiche) - che lo ha abolito in favore del regime di caccia programmata - si basa sul legame del cacciatore al territorio e sul fatto che rientra nell'interesse di costui, in quanto radicato nella riserva, preservarne gli equilibri faunistici, così da rendere superfluo ricorrere allo strumento di contenimento costituito dall'opzione per una forma specifica di caccia.

Il d.lgs. n. 239 del 2016 troverebbe ragione e fondamento proprio in tale regime e l'efficacia del sistema trentino sarebbe certificata dalla relazione dell'ex Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS), poi confluito nell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), e dalla relazione tecnica della stessa Provincia autonoma, entrambe allegate alla memoria di costituzione, che dimostrerebbero che la consistenza della popolazione faunistica sul territorio trentino è prossima ai limiti naturali di compatibilità con l'ambiente.

9.- Con successiva memoria del 12 novembre 2019, la Provincia autonoma di Trento ha ribadito i propri argomenti e segnatamente il difetto di incidentalità e di rilevanza della questione; nel merito, la difesa della resistente ha ribadito che il giudice *a quo* avrebbe trasportato, sulla norma di attuazione dello statuto provinciale, le censure che avrebbe potuto rivolgere alla legislazione provinciale, di eccedenza dai limiti della legislazione nazionale al cui rispetto essa sarebbe tenuta, trasformando la legge n. 157 del 1992 in una sorta di "Costituzione" della caccia, a cui parametrare la restante legislazione statale.



10.- L'infondatezza della questione sarebbe ulteriormente avvalorata dalla relazione tecnico-faunistica del 7 novembre 2019, sottoscritta dal dirigente del Servizio foreste e fauna della Provincia autonoma di Trento, depositata in allegato alla memoria, che confermerebbe il buono stato di conservazione delle specie cacciabili, ottenuto con una gestione faunistica basata sul legame tra cacciatore e territorio, posto a fondamento del regime riservistico e della deroga al principio di specializzazione della caccia introdotta dalle norme censurate.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 9 dicembre 1991, n. 24 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia), e dell'art. 1 del decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 239 (Norma di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recante modifica del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279 in materia di prelievo venatorio), modificativo dell'art. 1, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di minime proprietà colturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione all'art. 12, comma 5, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), e degli artt. 8, primo comma, e 103 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Le disposizioni provinciali sono censurate in quanto, nel regolare l'attività venatoria nella Provincia autonoma di Trento, autorizzano l'esercizio della caccia in maniera cumulativa, e cioè sia in forma vagante sia mediante appostamento fisso.

Detta normativa si fonda sul peculiare regime riservistico vigente nel territorio provinciale, derogando a quanto stabilito dal legislatore nazionale con l'art. 12, comma 5, della legge n. 157 del 1992, che impone, invece, la scelta tra una delle seguenti forme di esercizio dell'attività venatoria: vagante in zona Alpi; da appostamento fisso; nelle altre forme consentite dalla legge e praticate nel rimanente territorio destinato all'attività venatoria programmata.

2.- In ordine alla rilevanza, il TRGA di Trento, chiamato a decidere sulla domanda di annullamento della deliberazione del comitato faunistico della Provincia autonoma di Trento n. 711 del 23 aprile 2018, recante l'approvazione delle prescrizioni tecniche per l'esercizio della caccia nella stagione 2018-2019, precisa che gli artt. 1 e 4 delle impugnate prescrizioni tecniche contengono disposizioni che, in alcuni casi, limitano le modalità di esercizio della caccia, e ritiene, perciò, che, nella parte in cui esse non pongono limiti alle forme di esercizio dell'attività venatoria, quest'ultima possa essere esercitata in più forme cumulative, in contrasto con il principio di "specialità" di cui all'art. 12, comma 5, della legge n. 157 del 1992.

3.- La Provincia autonoma di Trento, nel costituirsi in giudizio, ha eccepito il difetto di incidentalità e di rilevanza delle questioni, poiché l'unico motivo di ricorso nel giudizio *a quo* sarebbe quello di contestare le suddette disposizioni di rango legislativo per ottenerne la caducazione e poiché la deroga al principio della caccia di specializzazione è contenuta solo nelle leggi censurate e non anche nelle prescrizioni tecniche oggetto della richiesta di annullamento nel giudizio principale. Sempre in via preliminare, la resistente ha eccepito l'inidoneità dei parametri costituzionali evocati.

4.- Le eccezioni di inammissibilità non sono fondate.

La prima eccezione riguarda il difetto di rilevanza, addotta in quanto l'impugnativa innanzi al TRGA di Trento riguarderebbe solo prescrizioni tecniche che rimarrebbero inalterate anche a seguito della caducazione della legge provinciale.

Va condivisa, invece, la prospettazione del giudice *a quo*, secondo cui gli artt. 1 e 4 delle impugnate prescrizioni tecniche, nel porre alcune limitazioni all'esercizio dell'attività venatoria, lasciano intendere che, negli altri casi, l'attività venatoria si possa svolgere liberamente conformemente alla previsione della legge prov. Trento n. 24 del 1991, oggetto dello scrutinio, laddove autorizza l'esercizio congiunto della caccia sia da appostamento fisso che in forma vagante: in tal modo l'incostituzionalità delle norme censurate inciderebbe sulle impugnate prescrizioni tecniche.

Quanto all'asserito difetto di incidentalità, va obiettato che il giudizio principale ha ad oggetto non la declaratoria di illegittimità costituzionale delle denunciate norme di rango legislativo, ma l'annullamento del provvedimento amministrativo concernente prescrizioni tecniche per l'esercizio della caccia e basato sulle predette norme censurate: la diversità tra l'oggetto del giudizio *a quo* e quello del giudizio di costituzionalità rende evidente l'incidentalità delle questioni.



La Provincia autonoma, inoltre, ha dedotto l'inammissibilità delle questioni per inidoneità dei parametri, costituzionali e statutari, richiamati dal rimettente. Tale eccezione si basa sul duplice presupposto che le norme censurate non sarebbero in contrasto con il criterio di riparto di competenze costituzionalmente stabilito, e che il «richiamo» ai parametri di cui agli artt. 8 e 103 dello statuto sarebbe «estraneo all'oggetto della controversia».

L'eccezione non può essere accolta, perché investe profili non di inammissibilità, ma di merito, in quanto attengono alla fondatezza delle questioni.

5.- Nel merito le questioni non sono fondate.

6.- Il rimettente pone le questioni sotto il profilo della violazione del riparto di competenze legislative tra lo Stato, a cui compete la tutela ambientale, e la Provincia autonoma, le cui norme di attuazione statutaria non potrebbero estendere le competenze attribuite dallo statuto, andando oltre le finalità da esso previste e senza il rispetto del procedimento di revisione stabilito dall'art. 103 dello statuto stesso.

La prospettazione del rimettente si fonda sulla considerazione dell'estraneità della materia ambientale alle competenze provinciali, siccome riservata alla competenza dello Stato, ma questa Corte, già con la sentenza n. 215 del 2019, proprio in relazione ad una legge della Provincia autonoma di Trento, ha stabilito che «[n]el loro insieme, le competenze statutarie delle Province autonome assicurano la complessiva tutela del particolare ecosistema provinciale e, in considerazione delle particolari caratteristiche dell'habitat alpino, giustificano l'attribuzione della competenza all'esercizio della deroga all'autonomia provinciale, prevedendo un sostanziale bilanciamento, legittimamente rimesso dalle leggi provinciali impugnate ai Presidenti delle Province autonome, quali organi idonei alla valutazione della dimensione anche localistica degli interessi coinvolti».

7.- La peculiarità del regime della riserva naturale, del resto, è a fondamento della modifica all'art. 1, terzo comma, del d.P.R. n. 279 del 1974, intervenuta ad opera dell'art. 1 del d.lgs. n. 239 del 2016, che ha introdotto nelle norme di attuazione dello statuto speciale la possibilità dell'esercizio congiunto della caccia, in deroga al principio della caccia di specializzazione.

Ai sensi dell'art. 107 dello statuto, le norme di attuazione sono adottate con decreti legislativi, sentita una commissione paritetica composta di dodici membri di cui sei in rappresentanza dello Stato, due del Consiglio regionale, due del Consiglio provinciale di Trento e due di quello di Bolzano. Tre componenti devono appartenere al gruppo linguistico tedesco o ladino.

Questa Corte ha chiarito che trattasi di norme espressive di un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile e, quindi, nell'ambito della loro competenza, capaci di derogare alle leggi ordinarie, nel rispetto dei suddetti limiti (*ex plurimis*, sentenze n. 341 del 2001, n. 213 del 1998, n. 160 del 1985, n. 212 del 1984 e n. 151 del 1972).

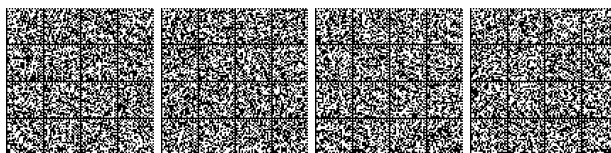
Pertanto, il d.lgs. n. 239 del 2016, di modifica delle norme di attuazione dello statuto e approvato con lo speciale procedimento per esse previsto che coinvolge anche i rappresentanti delle autonomie, legittimamente innova *in parte qua* la legge n. 157 del 1992, derogando per la Provincia autonoma di Trento al principio della caccia di specializzazione in essa previsto. Non sussiste, dunque, la lamentata violazione della competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

8.- Conseguentemente risultano non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 24, comma 1, della legge prov. Trento n. 24 del 1991.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 239 (Norma di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recante modifica del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279 in materia di prelievo venatorio), modificativo dell'art. 1, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di minime proprietà colturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste), sollevate dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, e agli artt. 8, primo comma, e 103 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), con l'ordinanza indicata in epigrafe;



2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 9 dicembre 1991, n. 24 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia), sollevate dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 12, comma 5, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), nonché in riferimento agli artt. 8, primo comma, e 103 del d.P.R. n. 670 del 1972, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 dicembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 marzo 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_200051

N. 53

*Sentenza 11 febbraio - 13 marzo 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Collocazione di sedi del servizio di continuità assistenziale presso i presidi ospedalieri dotati di pronto soccorso - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Puglia 18 dicembre 2018, n. 66, art. 2, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera l).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Marta CARTABIA;

*Giudici :* Aldo CAROSI, 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, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Puglia 18 dicembre 2018, n. 66 (Disposizioni sul servizio di pronto soccorso e di continuità assistenziale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 18-21 febbraio 2019, depositato in cancelleria il 20 febbraio 2019, iscritto al n. 29 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;  
udito nell'udienza pubblica dell'11 febbraio 2020 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;  
uditi l'avvocato dello Stato Diana Ranucci per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Isabella Fornelli per la Regione Puglia;  
deliberato nella camera di consiglio dell'11 febbraio 2020.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 18-21 febbraio 2019 e depositato il 20 febbraio 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Puglia 18 dicembre 2018, n. 66 (Disposizioni sul servizio di pronto soccorso e di continuità assistenziale).

Più precisamente, ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata, che stabilisce che «presso tutti i presidi ospedalieri dotati di pronto soccorso, in adiacenza a quest'ultimo, è collocata una sede del servizio di continuità assistenziale, cui compete la gestione delle richieste di pronto soccorso caratterizzate da bassa criticità», si pone in contrasto con gli artt. 62 e 67 dell'Accordo collettivo nazionale (ACN) del 23 marzo 2005, recante la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale ai sensi dell'art. 8 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) e successive modifiche, che disciplinano le funzioni del medico di continuità assistenziale, invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., alla quale è riconducibile la contrattazione collettiva in materia.

2.- In data 29 marzo 2019 si è costituita in giudizio la Regione Puglia, sostenendo che le osservazioni avanzate dal Presidente del Consiglio dei ministri sono inammissibili e, in ogni caso, non fondate.

2.1.- La difesa regionale sostiene, preliminarmente, l'inammissibilità del ricorso, sulla base dell'assunto che la norma impugnata non abbia una autonoma portata precettiva, costituendo una semplice norma di programmazione generale che si limita a prevedere interventi di ordine organizzativo tesi a perseguire l'obiettivo del miglioramento dell'erogazione del servizio sanitario relativo alla gestione degli interventi di pronto soccorso.

Da ciò deriverebbe, a parere della resistente, che la norma non avrebbe la capacità di ledere, per sé stessa, la sfera della competenza statale, con il conseguente difetto dei requisiti di concretezza ed attualità che devono necessariamente connotare l'interesse ad agire del ricorrente.

2.2.- Sotto altro profilo e sempre in via preliminare, la Regione Puglia eccepisce anche l'inammissibilità del ricorso per l'erronea individuazione da parte del ricorrente del parametro costituzionale ritenuto leso.

La norma impugnata, difatti, afferendo all'organizzazione del servizio di continuità assistenziale, dovrebbe essere ricondotta, ad avviso della resistente, all'organizzazione del Servizio sanitario regionale, parte integrante della materia di legislazione concorrente «tutela della salute» di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., in cui spetta allo Stato la fissazione dei principi fondamentali, mentre alle Regioni compete dettare la disciplina attuativa di tali principi, e non alla materia «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., come sostenuto dal ricorrente.

Secondo la difesa regionale, in altri termini, come si può evincere dalla costante giurisprudenza di questa Corte, allorché la norma impugnata incida contestualmente su una pluralità di materie, occorre utilizzare il criterio che tende a valorizzare «l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre» (così sentenza n. 50 del 2007), per cui nel caso in esame l'ambito materiale prevalente dovrebbe ritenersi quello della «tutela della salute» di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.



2.3.- Ad avviso della Regione Puglia, l'impugnativa è, in ogni caso, non fondata nel merito.

A parere della resistente, infatti, anche se si volesse ricondurre la norma impugnata nell'ambito della materia «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., di esclusiva competenza statale, non verrebbe comunque meno la facoltà del legislatore regionale di demandare alla Giunta e alle strutture amministrative regionali l'adozione di attività volte ad una più efficiente organizzazione del Servizio sanitario regionale.

In questo senso, anzi, la disposizione regionale impugnata si sarebbe limitata a recepire un principio già espresso, proprio a livello di contrattazione nazionale, nell'art. 5 dell'ACN del 23 marzo 2005 per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale, così come integrato dal successivo ACN del 29 luglio 2009, recante «Obiettivi di carattere generale» e secondo cui «[I]e Regioni e le Organizzazioni sindacali, concordano la realizzazione di alcuni fondamentali obiettivi quali: [...] b) realizzare nel territorio la continuità dell'assistenza, 24 ore su 24 e 7 giorni su 7, nel concetto più ampio della presa in carico dell'utente. Dovranno essere definiti i compiti, le funzioni e le relazioni tra le figure convenzionate impegnate, partendo dalla valorizzazione dei servizi di continuità assistenziale e di emergenza territoriale» e, inoltre, già positivamente valutato anche nell'Accordo del 7 febbraio 2013, ai sensi dell'art. 4 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), tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sul documento recante «[I]inee di indirizzo per la riorganizzazione del sistema di emergenza urgenza in rapporto alla continuità assistenziale».

Ad avviso della difesa regionale, inoltre, la circostanza, evidenziata dallo stesso ricorrente, che il comma 5 dell'art. 62 dell'ACN del 23 marzo 2005, per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale, stabilisca che «[n]ell'ambito degli accordi regionali, i medici incaricati di espletare il servizio di continuità assistenziale in uno specifico ambito territoriale, possono essere organizzati secondo modelli adeguati a facilitare le attività istituzionali e l'integrazione tra le diverse funzioni territoriali», confermerebbe la facoltà del legislatore regionale di poter avviare iniziative programmatiche, demandando alla Giunta l'adozione degli atti di attuazione.

Da ciò deriverebbe che la disposizione impugnata sarebbe intervenuta in un ambito già contemplato dalla contrattazione nazionale, ma senza sovrapporsi in alcun modo alla stessa e limitandosi a dettare una disciplina meramente programmatica.

3.- La Regione ha depositato una memoria integrativa il 16 gennaio 2020.

In essa richiama e produce gli atti preparatori della legge impugnata, ribadendo che non sussiste alcuna lesione di competenza statale, in quanto la norma impugnata avrebbe un contenuto meramente «programmatico», in cui sono demandati alla Giunta regionale l'adozione delle misure concrete, da assumere nel rispetto delle competenze statali.

4.- Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, l'Avvocatura generale dello Stato ha ulteriormente precisato gli argomenti posti a fondamento dell'impugnazione e contestato le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione Puglia.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 2, comma 1, della legge della Regione Puglia 18 dicembre 2018, n. 66 (Disposizioni sul servizio di pronto soccorso e di continuità assistenziale), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Ad avviso del ricorrente la disposizione impugnata, che stabilisce che «presso tutti i presidi ospedalieri dotati di pronto soccorso, in adiacenza a quest'ultimo, è collocata una sede del servizio di continuità assistenziale, cui compete la gestione delle richieste di pronto soccorso caratterizzate da bassa criticità», si pone in contrasto con gli artt. 62 e 67 dell'Accordo collettivo nazionale (ACN) del 23 marzo 2005 per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale ai sensi dell'art. 8 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) e successive modifiche, che disciplinano le funzioni del medico di continuità assistenziale, invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., alla quale è riconducibile la contrattazione collettiva in materia.

2.- Preliminarmente, devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa regionale.



2.1.- La Regione ha eccepito, in primo luogo, l'inammissibilità del ricorso sostenendo che la norma impugnata sarebbe priva di una propria e autonoma forza precettiva e, in quanto tale, non avrebbe la capacità di ledere, per se stessa, la sfera della competenza statale.

La disposizione impugnata, nonostante l'art. 3 della legge reg. Puglia n. 66 del 2018, qualifichi la legge medesima come «atto di programmazione generale, cui faranno seguito provvedimenti amministrativi a cura della competente struttura regionale», non può ritenersi priva di «una propria e autonoma forza precettiva o, se si preferisce, di quel carattere innovativo che si suole considerare proprio degli atti normativi» (sentenza n. 346 del 2010), in quanto impegna le strutture regionali competenti ad adottare le misure necessarie ai fini della costituzione in Puglia di sedi del servizio di continuità assistenziale presso tutti i presidi ospedalieri dotati di pronto soccorso.

Pertanto, l'eccezione non può essere accolta.

2.2.- Non merita accoglimento neppure l'ulteriore eccezione sollevata dalla Regione, secondo la quale il ricorso proposto sarebbe inammissibile per l'erronea individuazione del parametro costituzionale ritenuto leso, avendo il ricorrente impugnato la norma per la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. in materia di ordinamento civile, anziché dell'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di tutela della salute.

Questa Corte ha infatti più volte ripetuto che l'esatta qualificazione del titolo di competenza a cui ascrivere la disciplina impugnata attiene al merito della questione (da ultima sentenza n. 147 del 2019), e dunque l'eventuale erronea indicazione del parametro costituzionale non può essere causa di inammissibilità della questione.

3.- Nel merito la questione non è fondata.

3.1.- Il servizio di continuità assistenziale (già guardia medica) costituisce una articolazione della medicina generale, e si configura come uno specifico livello essenziale di assistenza, in quanto ha la funzione di garantire a tutti i cittadini, nell'ambito territoriale di competenza del presidio sanitario, l'assistenza svolta dal medico di medicina generale e dal pediatra di libera scelta nelle ore in cui il servizio non è da essi assicurato (sentenza n. 157 del 2019).

La prestazione è resa da medici che sono, al pari degli altri medici di medicina generale, in rapporto convenzionale con il Servizio sanitario nazionale (SSN) e con la competente azienda sanitaria locale.

La Corte di cassazione ha ripetutamente affermato che il rapporto convenzionale dei medici di medicina generale costituisce un rapporto privatistico di lavoro autonomo di tipo professionale con la pubblica amministrazione, regolato da specifici accordi collettivi, come già previsto dall'art. 48 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale).

3.2.- La difesa del Presidente del Consiglio dei ministri censura la norma impugnata sotto il profilo della violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., sul presupposto che anche norme di carattere essenzialmente organizzativo verrebbero ad assumere uno specifico rilievo nell'ambito del diritto civile, in quanto contenute in un accordo collettivo.

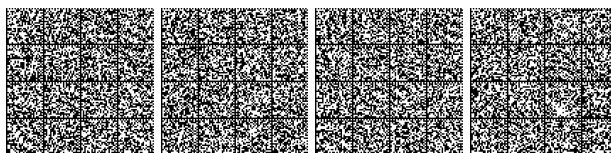
Ora, ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992, il rapporto tra i medici di medicina generale (tra cui rientrano anche quelli di continuità assistenziale) e il SSN è disciplinato da apposite convenzioni triennali conformi agli accordi collettivi nazionali che le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative negoziano ai sensi dell'art. 4, comma 9, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica), come sostituito dall'art. 52, comma 27, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)».

Tale ultima norma stabilisce, però, che «[c]on accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, è disciplinato il procedimento di contrattazione collettiva relativo ai predetti accordi tenendo conto di quanto previsto dagli articoli 40, 41, 42, 46, 47, 48 e 49 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165» e proprio questo decreto legislativo, all'art. 40, comma 1, stabilisce che «[s]ono escluse dalla contrattazione collettiva le materie attinenti all'organizzazione degli uffici». Si deve intendere che in tali materie rientrino anche le modalità di esercizio delle funzioni.

Pertanto, il fatto che i contratti collettivi incidano su taluni profili organizzativi non vale ad attrarre la disposizione impugnata nella materia dell'ordinamento civile.

La norma impugnata, prefigurando una diversa organizzazione a livello regionale del servizio medico di continuità assistenziale, non incide, di per sé, sulla disciplina dell'attività professionale, costituente materia propria della contrattazione collettiva, che rientrerebbe invece nell'ambito dell'ordinamento civile.

La norma in questione non invade ambiti costituzionalmente riservati allo Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 256 del 2012; n. 94, n. 43 e n. 8 del 2011; n. 308 del 2009), limitandosi ad impegnare l'amministrazione regionale a promuovere, nel rispetto della disciplina statale e delle norme della contrattazione collettiva, le azioni necessarie per il conseguimento di un apprezzabile obiettivo organizzativo, come risulta, infatti, dal chiaro tenore letterale del comma 2



dell'art. 2 della legge reg. Puglia n. 66 del 2018 («[c]on provvedimento della Giunta regionale sono adottate le misure organizzative necessarie ai fini dell'attuazione del presente articolo») e del comma 1 del successivo art. 3 («[l]a presente legge non comporta nuove spese o minori entrate per il bilancio regionale, configurandosi come atto di programmazione generale, cui faranno seguito provvedimenti amministrativi a cura della competente struttura regionale»).

Le finalità della legge reg. Puglia n. 66 del 2018 risultano coerenti con il contenuto dell'Accordo del 7 febbraio 2013, ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sul documento recante «[l]inee di indirizzo per la riorganizzazione del sistema di emergenza urgenza in rapporto alla continuità assistenziale» secondo cui: «[l]e Regioni e le PA scelgono, sulla base delle caratteristiche del territorio se privilegiare l'offerta di continuità assistenziale di Cure Primarie presso strutture territoriali o presso strutture ospedaliere».

4.- In conclusione, la legge reg. Puglia n. 66 del 2018, nel prevedere la possibilità di collocare sedi di continuità assistenziale presso i presidi ospedalieri dotati di pronto soccorso, al fine di gestire le richieste caratterizzate da bassa criticità, non invade la competenza legislativa dello Stato.

Pertanto, la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe, deve essere dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Puglia 18 dicembre 2018, n. 66 (Disposizioni sul servizio di pronto soccorso e di continuità assistenziale), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 febbraio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 marzo 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_200053

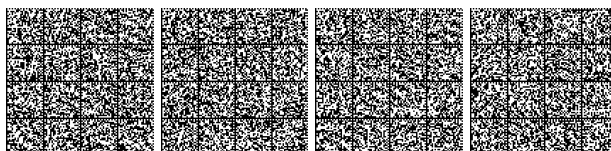
N. 54

*Sentenza 12 febbraio - 13 marzo 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Imposte e tasse - Imposta sui trasferimenti di beni e diritti per donazione o altra liberalità tra vivi - Soggetti non obbligati al pagamento - Omessa previsione degli affini - Denunciata disparità di trattamento rispetto ai parenti - Non fondatezza della questione.**

- Legge 18 ottobre 2001, n. 383, art. 13, comma 2.
- Costituzione, artt. 2, 3, 29 e 31.





## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, della legge 18 ottobre 2001, n. 383 (Primi interventi per il rilancio dell'economia), promosso dalla Commissione tributaria regionale del Molise nel procedimento vertente tra P. D.L.F. e l'Agenzia delle Entrate, con ordinanza dell'11 marzo 2019, iscritta al n. 122 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio del 12 febbraio 2020 il Giudice relatore Luca Antonini;  
deliberato nella camera di consiglio del 12 febbraio 2020.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza deliberata il 21 settembre 2015 e depositata l'11 marzo 2019, la Commissione tributaria regionale (CTR) del Molise ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 29, e 31 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, della legge 18 ottobre 2001, n. 383 (Primi interventi per il rilancio dell'economia), nella parte in cui non include gli affini nel novero dei soggetti per i quali è escluso il pagamento dell'imposta da esso disciplinata.

La disposizione censurata, applicabile *ratione temporis* nel giudizio principale, prevede che: a) «[i] trasferimenti di beni e diritti per donazione o altra liberalità tra vivi, compresa la rinuncia pura e semplice agli stessi, fatti a favore di soggetti diversi dal coniuge, dai parenti in linea retta e dagli altri parenti fino al quarto grado, sono soggetti alle imposte sui trasferimenti ordinariamente applicabili per le operazioni a titolo oneroso, se il valore della quota spettante a ciascun beneficiario è superiore all'importo di 350 milioni di lire» (primo periodo); b) «[i]n questa ipotesi si applicano, sulla parte di valore della quota che supera l'importo di 350 milioni di lire, le aliquote previste per il corrispondente atto di trasferimento a titolo oneroso» (secondo periodo).

2.- Le questioni sono sorte nell'ambito di un giudizio che trae origine dal ricorso proposto dal donatario avverso l'avviso di liquidazione dell'imposta complementare di registro, determinata dall'Agenzia delle entrate, al netto della suddetta franchigia, in misura proporzionale all'importo della donazione di euro 7.830.000,00, stipulata il 22 giugno 2006.

Secondo quanto riferito dal rimettente, l'impugnato avviso di liquidazione era stato adottato perché tra il donante e il donatario intercorreva un rapporto di affinità di terzo grado e non di parentela. La Commissione tributaria provinciale di Campobasso aveva rigettato il ricorso - inteso ad ottenere l'estensione dell'esclusione dal pagamento dell'imposta prevista per le donazioni tra parenti -, ribadendo le motivazioni dell'avviso. Il contribuente aveva quindi appellato la sentenza di primo grado davanti alla CTR del Molise.

3.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* in primo luogo osserva che l'atto di donazione oggetto dell'avviso di liquidazione risale al 22 giugno 2006 ed è stato registrato il 28 giugno 2006, con la conseguenza che la legittimità del provvedimento impositivo deve essere vagliata alla luce del censurato art. 13, comma 2, della legge n. 383 del 2001.

La successiva abrogazione di questa norma, disposta dall'art. 2, comma 52, lettera d), del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286, ha infatti effetto, secondo quanto previsto dal successivo comma 53 del medesimo art. 2, soltanto «per gli atti pubblici formati [...] dalla data di entrata in vigore della legge di conversione» dello stesso d.l. n. 262 del 2006, ovvero dal 29 novembre 2006.



In secondo luogo, il Collegio rimettente rileva che il rapporto intercorrente tra il donante e l'appellante donatario è di affinità e non di parentela, sicché il contribuente, sulla scorta del tenore testuale della denunciata disposizione, non avrebbe diritto al «beneficio» da questa previsto.

3.1.- Quanto alla non manifesta infondatezza, la CTR ritiene che l'art. 13, comma 2, della legge n. 383 del 2001 arrechi un *vulnus*, innanzitutto, all'art. 3 Cost., in relazione al principio di eguaglianza.

L'omessa inclusione degli affini nel novero dei soggetti che non sono obbligati al pagamento dell'imposta di cui alla norma censurata determinerebbe, infatti, una ingiustificata discriminazione e una irragionevole disparità di trattamento rispetto ai parenti.

L'irragionevolezza sarebbe apprezzabile anche alla luce di «alcuni elementi ordinali» che riserverebbero un trattamento identico, o comunque omogeneo, ai parenti e agli affini e deporrebbero, pertanto, nel senso della loro «necessaria parificazione».

Al riguardo, il giudice *a quo* argomenta, innanzitutto, richiamando l'art. 7, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 346 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta sulle successioni e donazioni), come modificato dall'art. 69, comma 1, lettera *c*), della legge 21 novembre 2000, n. 342 (Misure in materia fiscale), il quale prevedeva - prima della sua abrogazione - che l'imposta sulle successioni e donazioni fosse determinata nella stessa misura percentuale sia per i parenti in linea collaterale fino al quarto grado, sia per gli affini in linea retta e per quelli in linea collaterale fino al terzo grado: disposizione, questa, che sarebbe significativa della volontà del legislatore di «accomunare» i parenti e gli affini.

Quindi, la CTR del Molise elenca una nutrita serie di previsioni normative parimenti sintomatiche, a suo avviso, della dedotta necessaria identità di trattamento tra le due categorie di familiari (parenti e affini).

Tali sarebbero, segnatamente, le norme recate dall'art. 87, quarto comma, del codice civile, che include gli affini tra i soggetti per quali è vietato unirsi reciprocamente in matrimonio; dall'art. 433, quinto comma (*recte*: primo comma, numeri 4 e 5), cod. civ., che impone agli affini, accanto al coniuge e a determinati parenti, l'obbligo di prestare gli alimenti; dall'art. 230-*bis*, terzo comma, cod. civ., che, nel disciplinare l'impresa familiare, considera anche gli affini, appunto, come familiari; dagli artt. 348 e 417 cod. civ., i quali, rispettivamente, prevedono che gli affini possono essere scelti per rivestire la figura di tutore e sono legittimati a proporre istanza di interdizione o di inabilitazione; dall'art. 2399 cod. civ., che pone una causa d'ineleggibilità e di decadenza alla carica di sindaco sia per gli affini che per i parenti degli amministratori della società per azioni, o di società da questa controllate, nonché di quelle che la controllano e di quelle sottoposte a comune controllo; dall'art. 51 del codice di procedura civile, che disciplina le ipotesi di astensione del giudice; dall'art. 33, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), il quale riconosce anche agli affini il diritto a fruire di tre giorni di permesso mensile retribuito per l'assistenza al familiare portatore di handicap in situazione di gravità; infine, dall'art. 74 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), che, con specifico riguardo alle attività agricole, esclude, a determinate condizioni, la configurabilità di un rapporto di lavoro autonomo o subordinato in relazione alle prestazioni svolte tanto dai parenti quanto dagli affini sino al quarto grado.

3.1.1.- Ad avviso del rimettente, risulterebbero violati anche gli artt. 29 e 31 Cost., «posti in relazione» all'art. 2 Cost., «in considerazione del favore espresso dalla Carta Costituzionale nei confronti della famiglia e dei rapporti che ivi si esplicano».

I precetti di cui agli artt. 29 e 31 Cost. appresterebbero difatti una «particolare e specifica tutela» dell'intera collettività familiare che, alla luce delle considerazioni dianzi svolte, dovrebbe comprendere non solo i parenti ma anche gli affini.

3.1.2.- A conforto degli assunti posti a fondamento delle questioni sollevate, la CTR richiama, infine, la sentenza n. 203 del 2013, con la quale questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e paternità, a norma dell'art. 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), nella parte in cui non includeva nel novero dei soggetti legittimati a fruire del congedo da esso previsto, e alle condizioni ivi stabilite, i parenti e gli affini entro il terzo grado conviventi con il familiare versante in situazione di grave disabilità, in caso di mancanza, decesso o in presenza di patologie invalidanti degli altri soggetti individuati dalla disposizione censurata, idonei a prendersi cura della persona disabile.

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



4.1.- L'eccezione d'inammissibilità è argomentata con l'asserito difetto di motivazione della non manifesta infondatezza.

Sarebbe stata, in particolare, omessa qualsiasi motivazione sulle ragioni del contrasto, affermato in via meramente assertiva, tra la norma censurata e gli artt. 2, 29 e 31 Cost.

Analoga carenza minerebbe la prospettata compromissione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. Il Collegio rimettente, pur avendo elencato diverse disposizioni dalle quali intende desumere l'uniformità di trattamento tra le due categorie di familiari, non avrebbe, infatti, addotto alcuno specifico argomento diretto a illustrare l'irragionevolezza della diversa disciplina che questa norma riserva agli affini rispetto ai parenti. Né sarebbe stata effettuata alcuna analisi in ordine agli interessi tutelati, tanto dalla disposizione denunciata quanto dalle disposizioni dalle quali sarebbe, in tesi, deducibile la necessità della parità di trattamento tra i parenti e gli affini.

4.2.- Nel merito, poi, l'Avvocatura generale ritiene insussistente la denunciata violazione dell'art. 3 Cost., dovendo escludersi che la categoria degli affini sia omogenea, e tanto meno identica, a quella dei parenti.

Il vincolo di affinità lega, infatti, il coniuge ai parenti dell'altro coniuge, sicché sarebbe meno «solido e stabile» di quello di parentela, che lega invece soggetti discendenti dalla stessa persona. Del resto, aggiunge la difesa statale, il legislatore ha previsto una disciplina differenziata finanche nell'ambito della stessa parentela, dal momento che nella materia successoria «i parenti più prossimi escludono quelli di grado più lontano».

Anche le numerose fattispecie indicate nell'ordinanza di rimessione sarebbero del tutto eterogenee, sia tra loro stesse, sia rispetto alla norma censurata.

Dovrebbe quindi escludersi che la discrezionalità di cui gode il legislatore si sia tradotta, nella specie, in una scelta irragionevole.

4.2.1.- La disposizione denunciata non contrasterebbe, sempre a parere dell'Avvocatura generale, nemmeno con l'art. 29 Cost.

Da un lato, infatti, nell'ordinamento sarebbero ravvisabili due nozioni di famiglia: quella «allargata», che comprende i parenti e gli affini, e quella «nucleare», alla quale appartengono soltanto i coniugi e i figli. Dall'altro, la scelta di tutelare in modo più o meno ampio l'uno o l'altro tipo di famiglia nonché i soggetti che ne fanno parte sarebbe rimessa alla discrezionalità del legislatore, particolarmente ampia nella materia tributaria e, segnatamente, in quella delle agevolazioni e dei benefici tributari.

Conclude nel senso che «il concetto di famiglia» non potrebbe essere ricondotto, contrariamente a quanto sostenuto dalla CTR, «all'interno di un perimetro prestabilito».

### *Considerato in diritto*

1.- La Commissione tributaria regionale (CTR) del Molise dubita, in riferimento agli artt. 2, 3, 29, e 31 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, della legge 18 ottobre 2001, n. 383 (Primi interventi per il rilancio dell'economia), nella parte in cui non include gli affini nel novero dei soggetti per i quali è escluso il pagamento dell'imposta da esso disciplinata.

La disposizione censurata, applicabile *ratione temporis* nel giudizio principale, prevede che: *a*) «[i] trasferimenti di beni e diritti per donazione o altra liberalità tra vivi, compresa la rinuncia pura e semplice agli stessi, fatti a favore di soggetti diversi dal coniuge, dai parenti in linea retta e dagli altri parenti fino al quarto grado, sono soggetti alle imposte sui trasferimenti ordinariamente applicabili per le operazioni a titolo oneroso, se il valore della quota spettante a ciascun beneficiario è superiore all'importo di 350 milioni di lire» (primo periodo); *b*) «[i]n questa ipotesi si applicano, sulla parte di valore della quota che supera l'importo di 350 milioni di lire, le aliquote previste per il corrispondente atto di trasferimento a titolo oneroso» (secondo periodo).

Ad avviso del Collegio rimettente, la disposizione censurata lederebbe, in primo luogo, l'art. 3 Cost., in relazione al principio di eguaglianza, dal momento che la disciplina da essa dettata per gli affini sarebbe ingiustificatamente diversa da quella riservata ai parenti.

Risulterebbero, inoltre, violati gli artt. 29 e 31 Cost., «posti in relazione» all'art. 2 Cost.

2.- Occorre qui incidentalmente rilevare che il notevole intervallo temporale tra la data di deliberazione dell'ordinanza di rimessione (21 settembre 2015) e quella della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica (4 settembre 2019) è dovuto al rilevante ritardo nel deposito dell'ordinanza nella segreteria della CTR (avvenuto l'11 marzo 2019), pervenuta a questa Corte il 27 giugno 2019 e, quindi, trasmessa il giorno successivo per la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*.



3.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità delle questioni sollevate per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza. La CTR molisana avrebbe difatti omesso qualsiasi argomentazione in merito alle ragioni del contrasto tra la norma denunciata e gli artt. 2, 29 e 31 Cost.

L'ordinanza di rimessione sarebbe, d'altra parte, affetta da analoga carenza anche per quanto concerne la denunciata lesione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., non avendo il Collegio rimettente addotto argomenti sufficienti per illustrare l'irragionevolezza del differente trattamento riservato dalla disposizione censurata agli affini rispetto ai parenti.

3.1.- L'eccezione sollevata in relazione alla questione afferente alla violazione dell'art. 3 Cost. non è fondata, giacché dalle deduzioni svolte dal giudice *a quo* emergono chiaramente le ragioni che lo inducono a dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, della legge n. 383 del 2001.

A parere della CTR del Molise, questa norma contrasterebbe, infatti, con il principio di eguaglianza, in quanto - nel prevedere che, oltre al coniuge, soltanto i parenti in linea retta e gli altri parenti fino al quarto grado non siano obbligati al pagamento dell'imposta da essa introdotta - determinerebbe una disparità di trattamento del tutto ingiustificata rispetto agli affini. Con la riserva a questi ultimi di un trattamento impositivo peggiore rispetto a quello previsto per i parenti, malgrado l'omogeneità delle due categorie di familiari, il legislatore avrebbe quindi operato una distinzione irragionevole. L'irragionevolezza di tale diversificazione emergerebbe anche alla luce della disciplina recata da una pluralità di norme che - riservando un trattamento identico, o comunque uniforme, ai suddetti familiari - esprimerebbero un principio di «necessaria parificazione» tra gli stessi.

Sulla scorta delle considerazioni che precedono, la questione supera il vaglio di ammissibilità, dal momento che il giudizio negativo espresso dal giudice rimettente circa la compatibilità tra il censurato art. 13, comma 2, della legge n. 383 del 2001 e l'art. 3 Cost. è stato compiutamente motivato. Resta, ovviamente, impregiudicato il merito della questione.

3.2.- Risulta, invece, evidente l'inammissibilità della questione sollevata in riferimento agli artt. 29 e 31 Cost., «posti in relazione» all'art. 2 Cost.

Il giudice *a quo* si limita, infatti, ad affermare che l'asserito *vulnus* sarebbe apprezzabile «in considerazione del favore espresso dalla Carta Costituzionale nei confronti della famiglia e dei rapporti che ivi si esplicano», aggiungendo poi che gli artt. 29 e 31 Cost. «apprestano alla famiglia una particolare e specifica tutela di rango costituzionale, nell'ambito della quale sono riconosciuti e tutelati i diritti propri della collettività familiare che non è, e non può essere considerata, come ristretta ai soli parenti, laddove in altri settori ordinamentali il concetto di famiglia viene esteso anche agli affini».

È palese il carattere generico e meramente assertivo della prospettazione della CTR, che non consente di comprendere le ragioni per cui l'omissione censurata si porrebbe in contrasto con gli evocati parametri costituzionali.

Il rimettente, infatti, richiama cumulativamente e genericamente gli artt. 2, 29 e 31 Cost., senza indicare alcuno specifico nesso tra questi parametri e la norma denunciata, omettendo anche di individuare quale precetto costituzionale sarebbe stato in concreto lesa.

È, d'altro canto, inidoneo a colmare le evidenziate carenze il richiamo, contenuto nell'ordinanza di rimessione, alla sentenza n. 203 del 2013, con la quale questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), nella parte in cui, al ricorrere di determinate condizioni, non includeva tra i soggetti legittimati a fruire del congedo da esso previsto, anche i parenti e gli affini entro il terzo grado conviventi con il familiare che versa in situazione di grave disabilità. Il giudice *a quo* non chiarisce, infatti, la connessione tra l'essenziale ruolo - valorizzato nella sentenza citata e garantito dalla fruizione del diritto al menzionato congedo - che la famiglia svolge al fine di assicurare «una tutela piena dei soggetti deboli» e la denunciata omissione.

Il descritto difetto motivazionale sulla non manifesta infondatezza comporta l'inammissibilità delle questioni in esame, in quanto prive «di un'adeguata ed autonoma illustrazione delle ragioni per le quali la normativa censurata integrerebbe una violazione del parametro costituzionale evocato [...]» (*ex plurimis*, sentenza n. 33 del 2019).

4.- Nel merito, la questione inerente alla violazione dell'art. 3 Cost. non è fondata.

4.1.- Come dianzi chiarito, l'art. 13, comma 2, della legge n. 383 del 2001 è censurato nella parte in cui non include gli affini nel novero dei soggetti che non sono obbligati al pagamento dell'imposta da esso prevista per i trasferimenti per donazione o altra liberalità tra vivi.

Tale disposizione violerebbe il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., dal momento che la disciplina dettata per gli affini sarebbe ingiustificatamente diversa da quella prevista per i parenti, esclusi dalla tassazione in relazione alla medesima fattispecie, nonostante l'omogeneità tra le due categorie di familiari. A supporto dell'asserita



uniformità, il rimettente indica quali *tertium comparationis* una nutrita serie di previsioni normative - segnatamente contenute nell'art. 7, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 346 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta sulle successioni e donazioni), così come modificato dall'art. 69 della legge 21 novembre 2000, n. 342 (Misure in materia fiscale); negli artt. 87, quarto comma, 230-*bis*, terzo comma, 348, 417, 433, quinto comma (*recte*: primo comma, numeri 4 e 5), e 2399 del codice civile; nell'art. 51 del codice di procedura civile; nell'art. 33, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate); infine, nell'art. 74 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30) - dalle quali sarebbe deducibile un principio di «necessaria parificazione» tra i parenti e gli affini.

4.2.- Al fine di inquadrare correttamente la prospettata questione è opportuno premettere che la norma censurata si inserisce all'interno di un intervento normativo che ha costituito una isolata parentesi nell'ambito dello sviluppo dell'ordinamento tributario.

Il comma 1 dell'art. 13 della legge n. 383 del 2001 ha infatti disposto che l'imposta sulle successioni e donazioni di cui al d.lgs. n. 346 del 1990, così come modificata dall'art. 69 della legge n. 342 del 2000, «è soppressa» e il comma 2 del medesimo articolo 13 ha limitato l'imposizione ai trasferimenti di beni e diritti per donazione o altre liberalità tra vivi solo ove siano disposti a favore dei parenti in linea collaterale oltre il quarto grado, degli affini e degli estranei.

Si è trattato di un cambiamento radicale rispetto al sistema dell'imposta sulle successioni e donazioni: uno dei tributi patrimoniali (in senso lato) più antichi del nostro ordinamento tributario, fondato su ragioni redistributive e applicabile a carico di qualsiasi beneficiario.

Tale intervento normativo non si è però consolidato all'interno dell'ordinamento. Con l'art. 2, commi da 47 a 54, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), così come sostituito in sede di conversione dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, il legislatore, per un verso, ha abrogato il suddetto art. 13 e, per l'altro, ha sostanzialmente «reintrodotto» la soppressa imposta sulle successioni e donazioni, che è giustificata dall'arricchimento dell'erede o del beneficiario e quindi in ragione della capacità contributiva di questi ultimi, che risulta nuova e autonoma anche rispetto alle imposte a suo tempo versate dal dante causa.

4.3.- Va peraltro sottolineato che nel descritto sviluppo normativo l'imposizione è sempre risultata strutturata in modo graduato in rapporto alla prossimità familiare tra il disponente e il beneficiario, senza che a ciò abbia fatto eccezione nemmeno la riforma del 2001: nell'imposta sulle successioni e donazioni attraverso aliquote differenziate; in quella del 2001 con la selezione dei soggetti passivi.

Infatti, il censurato comma 2 dell'art. 13 della legge n. 383 del 2001 ha individuato nei parenti in linea collaterale oltre il quarto grado, negli affini e negli estranei i soggetti passivi rispetto ai quali i trasferimenti di beni e diritti per donazioni e altre liberalità tra vivi, eccedenti i 350 milioni di lire, devono considerarsi imponibili nella stessa misura stabilita per gli atti traslativi a titolo oneroso.

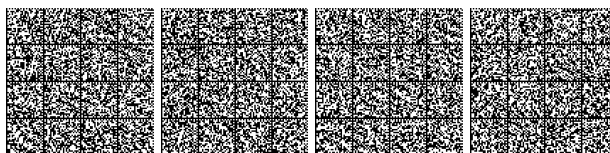
4.4.- È questa discriminazione soggettiva (segnatamente tra gli affini e i parenti esclusi dall'imposizione) a costituire oggetto dell'odierna questione di costituzionalità, poiché il rimettente assume che essa «non trova alcuna giustificazione se riguardata alla luce di alcuni elementi ordinamentali».

La norma è dunque indubbiata nella parte in cui non include gli affini, equiparandoli ai parenti, nel novero dei soggetti non tenuti al pagamento dell'imposta.

4.5.- Tanto premesso, la descritta selezione dei soggetti passivi, in quanto coerente con il presupposto, rientra nell'esercizio del potere discrezionale del legislatore tributario (su tale discrezionalità, *ex multis*, sentenze n. 288 del 2019 e n. 269 del 2017), che ha costantemente graduato, come si è visto, l'imposizione in ragione della prossimità familiare tra il disponente e il beneficiario. La selezione dei soggetti passivi trova inoltre, nel caso di specie, una non irragionevole giustificazione anche nell'esigenza di limitare l'impatto finanziario della riforma del 2001, come risulta dai lavori preparatori.

Dagli stessi, infatti, emerge che tale riforma non nutiva - a differenza della prospettiva da cui sembra muovere il rimettente - alcuna ambizione di qualificarsi come attuativa della tutela costituzionale della famiglia: nessuno specifico riferimento a tale valore viene mai evocato; si rimarcano piuttosto altre e più generiche finalità, come quelle della semplificazione e del rilancio dell'economia.

Il che appare comprensibile, perché l'indistinta esclusione, senza alcun limite di importo, del coniuge, dei parenti in linea retta e degli altri parenti in linea collaterale fino al quarto grado, dall'imposizione delle donazioni e delle liberalità risulta difficilmente inquadrabile nella struttura dei principali precetti costituzionali (artt. da 29 a 31 Cost.) posti a tutela della famiglia e, in particolare, delle situazioni di potenziale fragilità in essa ravvisabili.



Non risulta, dunque, superato il confine della non manifesta irragionevolezza, nel cui ambito soltanto può legittimamente esercitarsi la discrezionalità del legislatore: il fatto che la norma abbia inteso selezionare i soggetti passivi del prelievo in esame in ragione della prossimità dei vincoli familiari, individuando il grado e i limiti di tale prossimità e tenendo adeguatamente conto dell'impatto finanziario di tale selezione, esclude l'arbitrarietà della disciplina censurata (in generale sul confine della non manifesta irragionevolezza, sentenze n. 153 del 2017 e n. 111 del 2016).

4.6.- Quanto all'assunto del rimettente secondo cui diversi «elementi ordinamentali» dimostrerebbero l'omogeneità tra parenti e affini, è sufficiente qui rilevare che i *tertia comparationis* indicati nell'ordinanza non sono adeguati, essendo considerati in modo del tutto decontestualizzato dagli istituti regolati e dalle specifiche *rationes* a essi sottesi.

Proprio l'esame delle numerose disposizioni indicate a raffronto dal giudice *a quo* rende, anzi, evidente la mancanza di elementi che dimostrino la necessità sistematica di garantire una ricorrente e generalizzata omogeneità di trattamento tra parenti e affini dalla quale si possa dedurre la rottura della coerenza dell'ordinamento ad opera della norma censurata.

4.6.1.- In particolare, l'art. 87, quarto comma, cod. civ. non effettua quella piena assimilazione sostenuta dal rimettente, ma attua, al contrario, una differenziazione normativa in ragione sia della linea che del grado: basti considerare che mentre per gli affini in linea collaterale in secondo grado il divieto di contrarre matrimonio può essere rimosso dal tribunale, non altrettanto è previsto per i parenti in linea collaterale nel medesimo grado, essendo ciò consentito soltanto per quelli in linea collaterale in terzo grado.

Anche l'art. 230-*bis* cod. civ. - parimenti richiamato dal rimettente -, pur considerando, con riguardo all'impresa familiare, ambedue le categorie di parenti e affini, comunque le distingue nel grado, confermando ulteriormente la loro eterogeneità.

L'evocato art. 74 del d.lgs. n. 276 del 2003 è poi relativo ad aspetti privatistici e previdenziali che riguardano le prestazioni di lavoro accessorio, senza che la norma possa estendersi ad «ogni rilievo lavoristico» (sentenza n. 50 del 2005): il che denota un elevato grado di settorialità della disciplina in parola e consente di escludere che essa possa essere assunta a elemento ordinamentale da cui desumere un principio generale.

Anche gli evocati artt. 348, 417 e 433, quinto comma (*recte*: primo comma, numeri 4 e 5), cod. civ., non solo non rafforzano, ma indeboliscono l'assunto del rimettente, giacché confermano la scelta legislativa di un trattamento non del tutto equiparato dei parenti e degli affini. Gli istituti della tutela, dell'interdizione, dell'inabilitazione e dell'obbligo alimentare oggetto di tali norme rispondono, infatti, a uno scopo ben specifico e unitariamente riconducibile a un sistema efficiente di tutela di soggetti «deboli»: essi nulla hanno a che vedere con gli interessi sottesi alla norma ambita in via di addizione, sicché nemmeno dalle disposizioni in discorso è inferibile il principio di necessaria parità assunto dal giudice *a quo* a fondamento della dedotta violazione dell'art. 3 Cost.

Analogamente, l'art. 33, comma 3, della legge n. 104 del 1992, se disciplina in modo effettivamente uniforme i parenti e gli affini, nondimeno riguarda l'assistenza alle persone disabili ed è, pertanto, riconducibile alla predetta *ratio* di protezione di persone che versano in un particolare stato di fragilità: tanto dimostra che il legislatore ha parificato i parenti e gli affini non in forza di un principio ordinamentale di necessaria equiparazione degli stessi, ma in considerazione dei peculiari interessi da tutelare, presidiati a livello costituzionale e non ravvisabili invece nella disposizione oggetto dell'odierno scrutinio.

Nella medesima direzione conducono le argomentazioni poste a fondamento della sentenza di questa Corte n. 203 del 2013, espressamente menzionata invece dal rimettente a sostegno della non manifesta infondatezza delle censure. Con tale pronuncia è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001, nella parte in cui, al ricorrere di determinate condizioni, non includeva, nel novero dei soggetti legittimati a fruire del congedo straordinario per la cura e l'assistenza di persona in situazione di disabilità grave, il parente o l'affine entro il terzo grado convivente. Anche l'addizione operata in siffatta occasione da questa Corte, risponde, infatti, come dianzi chiarito, alla stringente e specifica esigenza di tutela sottesa all'istituto del congedo, la cui automatica applicazione ad altri ambiti ordinamentali non pare dunque né necessitata né, di per sé, ragionevole.

Nemmeno pertinenti, infine, risultano gli artt. 2399 cod. civ. e l'art. 51 cod. proc. civ., richiamati dalla CTR. In particolare, la prima disposizione individua alcune categorie di soggetti, tra i quali i parenti e gli affini entro il quarto grado degli amministratori della società (o delle società da questa controllate, delle società che la controllano e di quelle sottoposte a comune controllo), che non possono ricoprire la carica di sindaco, al fine di preservare tale delicato incarico da potenziali condizionamenti da parte di familiari più stretti che rivestono la carica di amministratore. La seconda mira a garantire il pieno rispetto del canone di imparzialità del giudice per assicurare il corretto esercizio della funzione giurisdizionale.



Si tratta, dunque, anche in questo caso, di previsioni in cui la scelta legislativa di equiparazione del parente e dell'affine non discende dall'applicazione di un principio generale di assoluta e necessaria parificazione, in ogni ipotesi, del trattamento giuridico di parenti e affini, ma dalla concreta valutazione dell'interesse sotteso alla specifica disciplina e dal conseguente obiettivo di impedire lo sviamento dal corretto esercizio di determinate funzioni.

4.6.2.- Del resto, neppure nella legislazione tributaria è rinvenibile una nozione predeterminata e generale di famiglia (si pensi, tra le moltissime ipotesi, alle diverse norme sui carichi fiscali di famiglia in tema di imposte dirette; sul trattamento fiscale dell'impresa familiare; sulla nozione di nucleo familiare in tema di determinazione sintetica del reddito o in tema di abitazione principale nei tributi locali; sulle agevolazioni in tema di piccola proprietà contadina), poiché gli interventi del legislatore risultano modulati in modo differenziato, a seconda dei casi presi in considerazione e dei singoli interessi di volta in volta perseguiti.

4.6.3.- È appena il caso, infine, di rilevare che il *tertium comparationis* indicato dal rimettente nell'art. 7, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 346 del 1990, come modificato dall'art. 69, comma 1, lettera c), della legge n. 342 del 2000, relativo alle aliquote dell'imposta sulle successioni e donazioni differenziate in ragione del grado di parentela e di affinità, non costituisce idoneo termine di raffronto, trattandosi di norma già «soppressa», in quel momento, dalla stessa legge n. 383 del 2001. Ciò assorbe ogni altra, pur possibile, considerazione.

4.7.- In conclusione, non è ravvisabile, in relazione all'art. 13, comma 2, della legge n. 383 del 2001, una lesione del principio di eguaglianza: le situazioni e le rationes delle normative poste in comparazione risultano, infatti, eterogenee, sia intrinsecamente, sia in rapporto con la fattispecie del giudizio principale (*ex plurimis*, sulla necessaria omogeneità dei termini da porre a raffronto, sentenza n. 236 del 2017).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, della legge 18 ottobre 2001, n. 383 (Primi interventi per il rilancio dell'economia), sollevata, in riferimento agli artt. 2, 29 e 31 della Costituzione, dalla Commissione tributaria regionale del Molise con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, della legge n. 383 del 2001, sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., dalla Commissione tributaria regionale del Molise con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 febbraio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

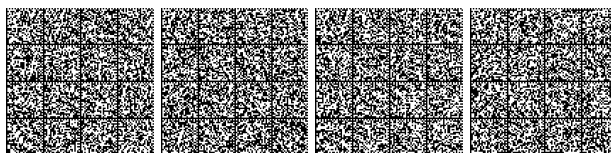
Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 marzo 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA







## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 17

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 febbraio 2020*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Impiego pubblico - Norme della Regione Molise - Disposizioni in materia di politiche attive del lavoro e formazione professionale e funzionamento del sistema regionale dei servizi per il lavoro - Istituzione, nell'ambito del governo dei servizi regionali per il lavoro, della "Struttura multifunzionale di orientamento" (SMO) - Riconoscimento da parte della Regione dell'esigenza di avvalersi del supporto operativo della SMO, anche in ragione del ridotto numero di operatori nel proprio organico - Complementarietà delle attività - Impiego nella SMO del personale iscritto nell'Albo regionale degli operatori della formazione professionale, di cui all'art. 5, primo comma, lettera b), della legge n. 845 del 1978 - Selezione e collocamento del personale nelle correlate attività - Applicazione dell'istituto del distacco al personale impiegato all'interno della Struttura regionale Multifunzionale di Orientamento - Sottoscrizione, durata e obblighi derivanti dalla stipula delle convenzioni tra Regione Molise ed enti di formazione di appartenenza - Omessa previsione della risoluzione anticipata da parte degli enti di formazione professionale, responsabili verso la Regione dell'adempimento delle prestazioni del personale utilizzato e delle attività ad esso attribuite - Previsione che il personale utilizzato presso le strutture regionali rimanga a disposizione dei responsabili delle strutture periferiche di destinazione.**

- Legge della Regione Molise 9 dicembre 2019, n. 16 (Disposizioni in materia di politiche attive del lavoro e formazione professionale e funzionamento del sistema regionale dei servizi per il lavoro), artt. 1, 3, comma 4, 6, 15, 16, 18, 20, 22, 23 e 26.

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

Contro la Regione Molise, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale degli articoli 1, 3 comma 4, 6, 15, 16, 18, 20, 22, 23 e 26 della legge della Regione Molise n. 16 del 9 dicembre 2019, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Molise n. 49 dell'11 dicembre 2019, recante «Disposizioni in materia di politiche attive del lavoro e formazione professionale e funzionamento del sistema regionale dei servizi per il lavoro» come da delibera del Consiglio dei ministri del 6 febbraio 2020.

*Premessa.*

In data 11 dicembre 2019, è stata pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Molise n. 49/2019 la legge regionale n. 16 del 9 dicembre 2019, recante «Disposizioni in materia di politiche attive del lavoro e formazione professionale e funzionamento del sistema regionale dei servizi per il lavoro».

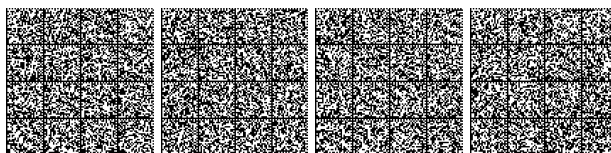
Il provvedimento in esame, agli articoli 1, 3 comma 4, 6, 15, 16, 18, 20, 22, 23 e 26, si pone in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera l), Cost. in quanto risulta in contrasto con la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, nonché con gli articoli 3 e 97 della Costituzione.

Pertanto, con il presente atto, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la citata legge regionale n. 16/2019, affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale, con conseguente annullamento, sulla base delle seguenti considerazioni in punto di

## DIRITTO

Con riferimento agli articoli 1, 3 comma 4, 6, 15, 16, 18, 20, 22, 23 e 26 della legge regionale - Violazione dell'art. 117, comma 2, lettera l), nonché degli articoli 3 e 97 della Costituzione.

*Le disposizioni impugate.*



#### Art. 1 (Finalità).

1. Le politiche attive del lavoro strettamente connesse al Sistema Istruzione e formazione trovano attuazione sul territorio regionale presso i Servizi per il lavoro, assegnando un ruolo chiave ai Centri per l'Impiego nell'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni, dove l'implementazione di una Struttura regionale di Orientamento permanente diventa funzionale all'intero assetto dei servizi dedicati.

2. La presente legge prevede l'istituzione, nell'ambito del governo dei servizi regionali per il lavoro, di un organismo denominato «Struttura multifunzionale di orientamento» (SMO), a supporto di parte delle attività concernenti i Servizi per il lavoro nell'erogazione di alcune delle misure previste dalle normative di settore nazionali e regionali, dagli accordi e convenzioni tra organi centrali e territoriali.

3. La SMO ha il compito di sostenere la Regione Molise, nell'ambito dell'organizzazione del sistema di orientamento permanente, nel favorire le azioni di collegamento con le realtà territoriali presenti sul territorio, quali agenzie per il lavoro, agenzie formative, associazioni di categorie; accelerando la diffusione delle informazioni di settore.

4. La SMO ha inoltre il compito di supportare altre azioni a titolarità della Regione Molise relative alla costituzione di una base informativa inerente la filiera della formazione professionale regionale secondo indirizzi e procedure dettate dalle strutture regionali preposte, per l'efficientamento e la capitalizzazione del patrimonio informativo dell'amministrazione regionale, nell'obiettivo della contribuzione alla realizzazione del Sistema informativo della formazione professionale ai sensi dell'art. 15 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150.

#### Art. 3 (Rete territoriale delle politiche attive del lavoro).

[...] 4. La Regione, nelle più ampie competenze di governo dei servizi territoriali per il lavoro e del Piano di rafforzamento dei Centri per l'impiego e delle strutture preposte, riconosce l'esigenza di avvalersi di un supporto operativo da parte della Struttura multifunzionale di orientamento su specifiche linee di intervento per contribuire all'accompagnamento dell'utenza nelle varie fasi lavorative e di transizione istruzione-formazione-lavoro anche in ragione del ridotto numero di operatori nel proprio organico.

#### Art. 6 (Complementarietà delle attività).

1. La funzione ed i compiti affidati alla SMO, non sovrapposti all'articolazione funzionale della Struttura regionale e alle attività amministrative ad esse precipue, in ragione di una serie di mansioni non riconducibili alle declaratorie dei profili professionali definiti nell'organigramma regionale, sono distribuite secondo un criterio di funzionalità operativa rispetto ai più ampi processi amministrativi e produttivi dei servizi regionali strutturati, in virtù di compiti di esecuzione pratica secondo l'indirizzo, le direttive regionali e la declinazione delle attività previste anche in relazione al Programma triennale delle politiche integrate del Lavoro, Formazione ed Educazione di cui all'art. 3 della legge regionale 3 agosto 1999, n. 27.

#### Art. 15 (Dotazione del personale).

1. Nella «Struttura multifunzionale di Orientamento», che rende operativi interventi annoverati nel più ampio «Sistema regionale multifunzionale di orientamento permanente», ai sensi e per effetto del combinato disposto degli articoli 26 e 37 della legge regionale 30 marzo 1995, n. 10, è impiegato il personale iscritto, al momento dell'entrata in vigore della presente legge, nell'Albo regionale degli operatori della formazione professionale, di cui all'art. 5, lettera b, della legge 21 dicembre 1978, n. 845, secondo quanto previsto dalla normativa vigente e dal CCNL di categoria di cui al comma 2 dell'art. 27 della legge regionale n. 10/1995, ai commi 2 e 3 dell'art. 4 della legge regionale n. 10/2006 e relativa Delib.G.R. n. 1832 del 2 novembre 2006, all'art. 35 e allegato 12 del CCNL della formazione professionale riguardante la salvaguardia occupazionale, secondo il ruolo ricoperto e certificato di ciascuno dei lavoratori.

#### Art. 16 (Bilancio di competenze del personale).

1. Al fine di selezionare e collocare nelle attività previste il personale di cui all'art. 15, sarà nominata dalla Regione, con successivo provvedimento, apposita commissione che dovrà, in seguito agli elenchi dettagliati del personale, stilati dai rispettivi Enti di formazione di appartenenza, valutare le posizioni professionali di ciascuno degli operatori, le attività svolte, i profili posseduti, in correlazione alle attività da svolgere per l'assolvimento dei compiti previsti dagli articoli 8, 9, 10 e 11.

2. La commissione, in base alle valutazioni effettuate, dovrà trasmettere gli esiti ai rispettivi enti di formazione presso i quali il personale da utilizzare è assunto, i quali sono tenuti a stilare entro venti giorni dal ricevimento della comunicazione, usando un criterio di equa distribuzione dei carichi di lavoro e di copertura delle attività per tutte le aree di intervento definite nella presente legge, un organigramma definitivo del personale da utilizzare e delle attività da assegnare a ciascuno, quale parte integrante della convenzione da stipularsi ai sensi dell'art. 20.



3. Resta a carico dei rispettivi Enti di Formazione interessati alla collocazione del personale di cui all'art. 15, svolgere attività di raccordo, al fine di omogeneizzare la ripartizione del personale per evitare sovrannumero di operatori in alcune aree di attività e sottodimensionamento in altre.

Art. 18 (Rapporto di lavoro del personale).

1. Al personale impiegato all'interno della Struttura regionale multifunzionale di orientamento, alla diretta dipendenza funzionale ed organica degli Enti di formazione di provenienza, sarà applicato l'istituto del distacco presso la Regione Molise.

2. I lavoratori saranno posti temporaneamente a disposizione della Struttura regionale multifunzionale di Orientamento, lungo tutta la durata operativa della stessa, rimanendo a carico degli stessi Organismi di formazione, titolari dei rapporti di lavoro, la responsabilità retributiva, contributiva e disciplinare dei lavoratori distaccati.

3. Il contenuto e la regolamentazione prescritta ai commi 1 e 2, saranno contemplati nella Convenzione di cui all'art. 20.

Art. 20 (Convenzione tra Regione Molise ed Enti di formazione di appartenenza).

1. La Regione, a seguito dell'approvazione della presente legge ed espletate le procedure ivi previste, provvederà, nel termine di sessanta giorni, a sottoscrivere apposita Convenzione con gli Enti di formazione di provenienza del personale appartenente all'Albo regionale degli operatori della formazione professionale.

Art. 22 (Durata delle convenzioni).

1. Le convenzioni avranno durata triennale, in relazione al Programma triennale delle politiche integrate del lavoro, formazione ed educazione di cui all'art. 3 della legge regionale 3 agosto 1999, n. 27.

2. Secondo i principi generali dell'attività amministrativa contenuti nell'art. 1 della legge n. 241/1990, in relazione al principio della trasparenza, non è previsto il rinnovo tacito delle convenzioni.

3. Alla scadenza delle convenzioni, è prevista un'analisi complessiva sulle attività svolte e sui risultati previsti da consegnare da parte degli Enti di formazione ai responsabili dei servizi regionali, ove sarà possibile, in ragione del rinnovo, stilare da parte della Regione, un perfezionamento del programma generale con ulteriori futuri obiettivi da raggiungere, in base a nuove finalità espresse dalla continua evoluzione della materia oggetto degli interventi previsti.

Art. 23 (Obblighi derivanti dalla stipula delle convenzioni).

1. La Regione regola i propri rapporti con gli enti di formazione titolari di rapporti di lavoro con il personale di cui all'art. 15, attraverso lo strumento delle convenzioni.

2. Nella convenzione non è prevista la risoluzione anticipata da parte degli Enti di formazione professionale, essendo gli stessi responsabili nei confronti della Regione dell'adempimento delle prestazioni del personale utilizzato e delle attività ad esso attribuite, fatti salvi gli obblighi contrattuali reciproci tra i dipendenti e gli Enti di formazione professionale di appartenenza.

3. In caso di variazione del numero di unità lavorative utilizzate o per qualsivoglia nuova situazione di contingenza verificatasi, gli Enti di formazione sono tenuti a fornire tempestivamente ai servizi regionali le nuove indicazioni.

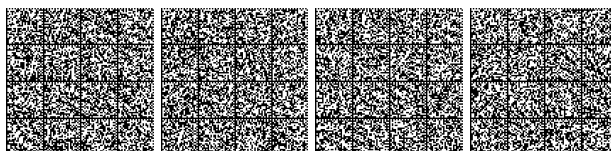
4. Nella pattuizione degli accordi attuativi tra Regione Molise ed Enti di formazione professionale, di cui alla convenzione, sarà stabilito che le attività svolte dal personale utilizzato, gli studi, le elaborazioni, rimarranno di esclusiva titolarità della Regione Molise.

5. Gli Enti di formazione interessati all'utilizzo del proprio personale saranno tenuti a fornire i prospetti analitici e contributi degli operatori in mobilità, nei termini stabiliti dalla Convenzione, trascorsi i quali, nessuna responsabilità potrà essere attribuita per inadempienza alla Regione Molise, anche in seguito ad attività di controllo da quest'ultima esercitate.

Art. 26 (Obblighi del personale utilizzato).

1. Il personale utilizzato presso le strutture regionali, fermo restando gli obblighi derivanti dalla disciplina contrattuale di riferimento, rimane a disposizione dei responsabili delle strutture periferiche di destinazione, accettandone le indicazioni sulle modalità, sugli orari di lavoro che dovranno combaciare con gli orari di apertura e chiusura degli uffici regionali, prevedendo un sistema automatico di timbratura da trasmettere ai rappresentanti legali degli Enti di formazione di provenienza.

2. Il personale in utilizzo presso le strutture regionali è tenuto a comunicare tempestivamente ai referenti degli uffici regionali di collocazione, le informazioni sui propri mutamenti di funzioni rispetto a quelle assegnate dagli Enti in stretta relazione alle attività professionali attribuite.



1) Com'è noto, il decreto legislativo n. 165/2001 (recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»), all'art. 36 («Personale a tempo determinato o assunto con forme di lavoro flessibile»), dispone quanto segue:

1. Per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato seguendo le procedure di reclutamento previste dall'articolo 35.

2. Le amministrazioni pubbliche possono stipulare contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, contratti di formazione e lavoro e contratti in somministrazione di lavoro a tempo determinato, nonché avvalersi delle forme contrattuali flessibili previste dal codice civile e dalle altre leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa, esclusivamente nei limiti e con le modalità in cui se ne preveda l'applicazione nelle amministrazioni pubbliche. Le amministrazioni pubbliche possono stipulare i contratti di cui al primo periodo del presente comma soltanto per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale e nel rispetto delle condizioni e modalità di reclutamento stabilite dall'art. 35. I contratti di lavoro subordinato a tempo determinato possono essere stipulati nel rispetto degli articoli 19 e seguenti del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, escluso il diritto di precedenza che si applica al solo personale reclutato secondo le procedure di cui all'art. 35, comma 1, lettera b), del presente decreto. I contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato sono disciplinati dagli articoli 30 e seguenti del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, fatta salva la disciplina ulteriore eventualmente prevista dai contratti collettivi nazionali di lavoro. Non è possibile ricorrere alla somministrazione di lavoro per l'esercizio di funzioni direttive e dirigenziali. Per prevenire fenomeni di precariato, le amministrazioni pubbliche, nel rispetto delle disposizioni del presente articolo, sottoscrivono contratti a tempo determinato con i vincitori e gli idonei delle proprie graduatorie vigenti per concorsi pubblici a tempo indeterminato. È consentita l'applicazione dell'art. 3, comma 61, terzo periodo, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, ferma restando la salvaguardia della posizione occupata nella graduatoria dai vincitori e dagli idonei per le assunzioni a tempo indeterminato.

2-bis. I rinvii operati dal decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, ai contratti collettivi devono intendersi riferiti, per quanto riguarda le amministrazioni pubbliche, ai contratti collettivi nazionali stipulati dall'ARAN.

3. Al fine di combattere gli abusi nell'utilizzo del lavoro flessibile, sulla base di apposite istruzioni fornite con direttiva del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, le amministrazioni redigono, dandone informazione alle organizzazioni sindacali tramite invio all'Osservatorio paritetico presso l'Aran, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, un analitico rapporto informativo sulle tipologie di lavoro flessibile utilizzate, con l'indicazione dei dati identificativi dei titolari del rapporto nel rispetto della normativa vigente in tema di protezione dei dati personali, da trasmettere, entro il 31 gennaio di ciascun anno, ai nuclei di valutazione e agli organismi indipendenti di valutazione di cui all'art. 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, nonché alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica che redige una relazione annuale al Parlamento.

4. Le amministrazioni pubbliche comunicano, nell'ambito del rapporto di cui al precedente comma 3, anche le informazioni concernenti l'utilizzo dei lavoratori socialmente utili.

5. In ogni caso, la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni, ferma restando, ogni responsabilità e sanzione. Il lavoratore interessato ha diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro in violazione di disposizioni imperative. Le amministrazioni hanno l'obbligo di recuperare le somme pagate a tale titolo nei confronti dei dirigenti responsabili, qualora la violazione sia dovuta a dolo o colpa grave. I dirigenti che operano in violazione delle disposizioni del presente articolo sono responsabili anche ai sensi dell'art. 21 del presente decreto. Di tali violazioni si terrà conto in sede di valutazione dell'operato del dirigente ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286.

5-quater. I contratti di lavoro posti in essere in violazione del presente articolo sono nulli e determinano responsabilità erariale. I dirigenti che operano in violazione delle disposizioni del presente articolo sono, altresì, responsabili ai sensi dell'art. 21. Al dirigente responsabile di irregolarità nell'utilizzo del lavoro flessibile non può essere erogata la retribuzione di risultato.

5-quinquies. Il presente articolo, fatto salvo il comma 5, non si applica al reclutamento del personale docente, educativo e amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA), a tempo determinato presso le istituzioni scolastiche ed educative statali e degli enti locali, le istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica. Per gli enti di ricerca pubblici di cui agli articoli 1, comma 1, e 19, comma 4, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218, rimane fermo quanto stabilito dal medesimo decreto.

La legge regionale impugnata, al fine di creare una rete territoriale delle politiche del lavoro e di contribuire al cosiddetto Sistema integrato dei servizi per il lavoro e la formazione, prevede, all'art. 1, l'istituzione di un organismo denominato «Struttura multifunzionale di orientamento» (SMO), con funzioni di supporto alla Regione nell'ambito del governo dei servizi regionali per il lavoro.



Tale Struttura, secondo quanto previsto dagli articoli 15 e 18, si avvale del personale iscritto nell'Albo regionale degli operatori della formazione professionale, assegnato in posizione di distacco presso la Regione e già dipendente da enti e organismi di formazione, di natura privatistica (come individuati all'art. 5, lettera *b*) della legge n. 845/1978(1), cui resta attribuita la responsabilità retributiva, contributiva e disciplinare connessa alla titolarità del rapporto di lavoro con i medesimi dipendenti distaccati.

La Regione provvede altresì, ai sensi dell'art. 20, a sottoscrivere apposite convenzioni con i citati Enti di formazione.

2) Ciò premesso, i menzionati articoli 15 e 18, nonché gli altri articoli ad essi inscindibilmente connessi, prevedendo e disciplinando il distacco di personale dipendente da enti di natura privatistica presso un ente pubblico, configurano, un meccanismo di internalizzazione di personale privato presso amministrazioni pubbliche, con conseguente elusione del citato art. 36 del decreto legislativo n. 165 del 2001 (da considerarsi norma interposta), in violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, *ex* art. 117, secondo comma, lettera *l*) della Costituzione e dei principi di uguaglianza, di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione.

In particolare, gli articoli 15 e 18, pur citando la formula del distacco, prevedono un'assegnazione di dipendenti che non può configurarsi quale distacco per mancanza dei requisiti essenziali che caratterizzano tale istituto, con la conseguente elusione delle norme relative alle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni.

Infatti le norme regionali sopra indicate, nonché gli articoli 16, 22, 23 e 26, ad esse inscindibilmente connessi (i quali che disciplinano, rispettivamente, l'organizzazione e la distribuzione dei carichi di lavoro, la durata delle convenzioni tra la Regione Molise e gli operatori professionali, gli obblighi della Regione scaturenti dalla stipula delle convenzioni e gli obblighi del personale utilizzato), contengono previsioni dalle quali emerge il disallineamento dell'assegnazione di personale in oggetto rispetto ai requisiti essenziali dell'istituto del distacco.

Come ha precisato la Corte «l'evocato parametro interposto di cui all'art. 36 del decreto legislativo n. 165 del 2001, [...] prevede l'assunzione a tempo indeterminato per soddisfare il fabbisogno ordinario di personale della pubblica amministrazione, e consente l'assunzione a termine esclusivamente in presenza e in risposta «ad esigenze temporanee ed eccezionali»» (sentenza n. 217 del 2012).

3) Occorre inoltre considerare che il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (recante «Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30») all'art. 30 («Distacco»), prevede che:

«1. L'ipotesi del distacco si configura quando un datore di lavoro, per soddisfare un proprio interesse, pone temporaneamente uno o più lavoratori a disposizione di altro soggetto per l'esecuzione di una determinata attività lavorativa.

2. In caso di distacco il datore di lavoro rimane responsabile del trattamento economico e normativo a favore del lavoratore.

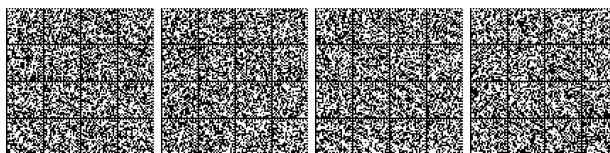
3. Il distacco che comporti un mutamento di mansioni deve avvenire con il consenso del lavoratore interessato. Quando comporti un trasferimento a una unità produttiva sita a più di 50 km da quella in cui il lavoratore è adibito, il distacco può avvenire soltanto per comprovate ragioni tecniche, organizzative, produttive o sostitutive.

4. Resta ferma la disciplina prevista dall'art. 8, comma 3, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236.

4-*bis*. Quando il distacco avvenga in violazione di quanto disposto dal comma 1, il lavoratore interessato può chiedere, mediante ricorso giudiziale a norma dell'art. 414 del codice di procedura civile, notificato anche soltanto al soggetto che ne ha utilizzato la prestazione, la costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze di quest'ultimo. In tale ipotesi si applica il disposto dell'art. 27, comma 2.

4-*ter*. Qualora il distacco di personale avvenga tra aziende che abbiano sottoscritto un contratto di rete di impresa che abbia validità ai sensi del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, l'interesse della parte distaccante sorge automaticamente in forza dell'operare della rete, fatte salve le norme in materia di mobilità dei lavoratori previste dall'art. 2103 del codice civile. Inoltre per le stesse imprese è ammessa la codatorialità dei dipendenti ingaggiati con regole stabilite attraverso il contratto di rete stesso».

(1) La legge n. 845 del 1978 (recante «Legge-quadro in materia di formazione professionale») all'art. 5, comma 1 così dispone: «5. (Organizzazione delle attività). — Le regioni, in conformità a quanto previsto dai programmi regionali di sviluppo, predispongono programmi pluriennali e piani annuali di attuazione per le attività di formazione professionale. L'attuazione dei programmi e dei piani così predisposti è realizzata: a) direttamente nelle strutture pubbliche, che devono essere interamente utilizzate, anche operando, ove sia necessario, il loro adeguamento strutturale e funzionale agli obiettivi del piano; b) mediante convenzione, nelle strutture di enti che siano emanazione o delle organizzazioni democratiche e nazionali dei lavoratori dipendenti, dei lavoratori autonomi, degli imprenditori o di associazioni con finalità formative e sociali, o di imprese e loro consorzi, o del movimento cooperativo».



Come si rileva, l'istituto del distacco, disciplinato dal citato art. 30 del decreto legislativo n. 276 del 2003 per i lavoratori privati, presuppone un interesse del datore di lavoro, che, per il soddisfacimento di un proprio interesse, pone temporaneamente i propri dipendenti a disposizione di un altro soggetto per l'esecuzione di una determinata attività lavorativa.

Nella legge regionale impugnata, invece, secondo quanto previsto dal citato art. 3, comma 4, l'interesse in causa appare permanere in capo all'ente committente Regione «in ragione del ridotto numero di operatori nel proprio organico».

Vi è pertanto il rischio che i dipendenti privati coinvolti possano invocare «la costituzione di un rapporto di lavoro» alle dipendenze del soggetto utilizzatore, prevista per i casi di «violazione di quanto disposto dal comma 1» (che fa appunto riferimento all'interesse del distaccante).

È vero che secondo l'art. 1, comma 2 del decreto legislativo n. 276/2003 lo stesso decreto «non trova applicazione per le pubbliche amministrazioni e per il loro personale». Tuttavia nella fattispecie avremmo la peculiarità che si tratta di personale privato distaccato presso un soggetto pubblico.

Oltre a ciò l'instaurarsi di tale peculiare rapporto di lavoro configura un comportamento elusivo del citato art. 36 del decreto legislativo n. 165/2001, secondo il quale le amministrazioni pubbliche per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno utilizzano in via prioritaria personale assunto a tempo indeterminato, con possibilità di stipula di contratti di lavoro flessibile (contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, di formazione e lavoro, di somministrazione di lavoro a tempo determinato e altre forme contrattuali previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa) solo per «comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale».

D'altro canto è la stessa legge n. 845/1978, richiamata nel testo della legge regionale, a stabilire (all'art. 5, comma 1) modi e forme di realizzazione da parte delle regioni dei programmi, nonché i piani per le attività di formazione professionale, segnatamente prevedendo due opzioni:

a) direttamente, nelle strutture pubbliche, che devono essere interamente utilizzate, anche operando, ove necessario, il loro adeguamento strutturale e funzionale agli obiettivi del piano;

b) mediante convenzione nelle strutture degli Enti di formazione (associazioni sindacali, imprenditoriali, professionali, ecc.), sottoposti al controllo della Regione, senza quindi lasciare emergere la possibilità di un utilizzo del relativo personale attraverso il distacco.

4) Anche gli ulteriori requisiti propri del distacco, ovvero la temporaneità e l'eccezionalità, non si desumono in modo chiaro dalle disposizioni regionali, posto che i compiti assegnati alla SMO dall'art. 6 rispondono ad un criterio di funzionalità e complementarietà rispetto a funzioni ordinarie della Regione, a conferma quindi che l'interesse insiste in capo alla medesima, e che l'assegnazione dei dipendenti, sebbene sia espressamente qualificata come temporanea, appare al tempo stesso temporalmente illimitata, in quanto rapportata alla non meglio circostanziata «durata operativa» della SMO, prevista dall'art. 18, comma 2.

5) Un ulteriore disallineamento rispetto ai requisiti propri del distacco emerge dal contenuto della convenzione tra la Regione Molise e gli operatori professionali, in particolare laddove si stabilisce, ex art. 23, comma 2, che «nella convenzione non è prevista la risoluzione anticipata da parte degli Enti di formazione professionale, essendo gli stessi responsabili nei confronti della Regione, dell'adempimento delle prestazioni del personale utilizzato e delle attività ad esso attribuite (...)».

È noto infatti, quale corollario della attribuzione dell'interesse al distacco in capo al datore distaccante, che a quest'ultimo compete l'esercizio del potere direttivo, nonché quello di determinare la cessazione del distacco medesimo (cfr. *ex multis*, Cassazione civ. Sez. lavoro, 25 novembre 2010, n. 23933).

6) Da ultimo occorre considerare che, pur essendo specificato nella normativa in rassegna, e in particolare nell'art. 18, che la potestà datoriale sul personale dipendente è in capo agli enti convenzionati, l'art. 26 prevede espressamente che il potere di direzione su detto personale compete alle strutture regionali, le quali vigilano, altresì, sul corretto allineamento dell'orario lavorativo, degli operatori della formazione agli orari di lavoro dei dipendenti degli uffici regionali, con ciò rendendo labile la distinzione tra i lavoratori pubblici e i lavoratori privati in convenzione.

7) In tale quadro, le norme regionali in esame, considerate la sistematicità, l'organicità e la complementarietà alle funzioni regionali dei compiti affidati alla Struttura multifunzionale di orientamento, evidenziati all'art. 6, nonché il carattere non eccezionale e temporalmente illimitato delle esigenze che richiedono l'impiego del personale degli enti convenzionati (l'art. 22 ai commi 2 e 3 prevede espressamente la possibilità di rinnovi, ancorché non taciti), sono suscettibili di configurare una violazione del citato art. 36 del decreto legislativo n. 165/2001 con conseguente lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile stabilita dall'art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione.



Inoltre, il restringimento della platea dei potenziali lavoratori della Struttura multifunzionale di orientamento — che sarebbero i soli iscritti all'albo regionale degli operatori della formazione alla data della entrata in vigore della legge — viola il principio costituzionale di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione ed i principi di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione.

Tali disposizioni appaiono in ogni caso violate anche dalla previsione di un peculiare ed atipico istituto del distacco, limitato ad una parte del territorio nazionale.

*P.Q.M.*

*Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra specificati, gli articoli 1, 3 comma 4, 6, 15, 16, 18, 20, 22, 23 e 26 della legge della Regione Molise n. 16 del 9 dicembre 2019, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Molise n. 49 dell'11 dicembre 2019, recante «Disposizioni in materia di politiche attive del lavoro e formazione professionale e funzionamento del sistema regionale dei servizi per il lavoro».*

Con l'originale notificato del ricorso si depositerà l'estratto della delibera del Consiglio dei ministri 6 febbraio 2020.

Roma, 10 febbraio 2020

*L'Avvocato generale dello Stato: DE BELLIS*

*L'Avvocato dello Stato: URBANI NERI*

20C00063

N. 18

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 febbraio 2020  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

**Trasporto pubblico locale - Norme della Regione Lombardia - Modifiche alla legge regionale n. 6 del 2012 (Disciplina del settore dei trasporti) - Determinazione delle quote di partecipazione degli enti locali aderenti all'agenzia per il trasporto pubblico locale - Definizione del *quorum* partecipativo e deliberativo dell'assemblea dell'agenzia per l'assunzione delle decisioni di cui all'art. 7, comma 10-bis, lettere a), b) e c), della legge regionale n. 6 del 2012.**

– Legge della Regione Lombardia 10 dicembre 2019, n. 21 (Seconda legge di semplificazione 2019), art. 5.

Ricorso *ex art.* 127 Costituzione per la Presidenza del Consiglio dei ministri (c.f. 80188230587), in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (c.f. 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 Lombardia, in persona del Presidente *pro tempore*, dott. Attilio Fontana, con sede in piazza Città di Lombardia n. 1, Palazzo Lombardia - (20124) Milano; resistente;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Lombardia n. 21 del 10 dicembre 2019, pubblicata nel BUR n. 50 del 13 dicembre 2019 recante «Seconda legge di semplificazione 2019».

L'art. 5 della legge della Regione Lombardia n. 21 del 10 dicembre 2019, recante «Seconda legge di semplificazione 2019» introduce diverse modifiche alla precedente legge regionale n. 6/2012 (articoli numeri 7, 26 e 42), in relazione al funzionamento dell'Agenzia per il trasporto pubblico locale. Le novità, peraltro, intervengono mentre sono in corso le procedure per l'affidamento del servizio di TPL per il relativo bacino di competenza.

Le modifiche riguardano in particolare:

1. La determinazione delle quote di partecipazione dei singoli enti locali aderenti all'Agenzia per il trasporto pubblico locale, quale risultanti dall'art. 7, comma 10, della l.r. n. 6/2012 (e della conseguente delibera di Giunta Regionale n. IX/4261 del 25 ottobre 2012);



2. La definizione del *quorum* partecipativo e deliberativo dell'Assemblea dell'Agenzia per il trasporto pubblico locale necessario per approvare le decisioni di cui all'art. 7, comma 10-*bis*, della l.r. n. 6/2012.

Per effetto della modifica sub 1), le norme regionali novellate non si limitano ad introdurre i criteri generali per la determinazione delle quote di partecipazione dei diversi Enti territoriali, come accadeva in precedenza, ma prevedono la partecipazione obbligatoria come socio della Regione ed introducono un meccanismo di quantificazione di dettaglio di tali quote, vincolante per la Giunta Regionale, per la Città Metropolitana e per la stessa Agenzia TPL.

Le nuove norme accrescono in modo sproporzionato il potere di Governo degli enti di dimensioni minori, cosicché le scelte strategiche in materia di mobilità e trasporto pubblico riguardanti la maggior parte degli utenti e dei territori dell'ambito di competenza dell'Agenzia *de qua* potranno essere condizionate in misura determinante dalle amministrazioni locali minoritarie, anche riguardo a porzioni di territorio di cui non sono competenti.

Con la modifica sub 2) viene riformulato il *quorum* partecipativo e deliberativo necessario per approvare le decisioni di cui al comma 10-*bis*, lettera *a)*, *b)* e *c)*, della l.r. n. 6/2012. Peraltro, tale modifica, che ha un evidente impatto sulle regole di gestione del servizio e di funzionamento dell'Agenzia, è intervenuta senza alcun coinvolgimento degli Enti locali aderenti, come invece previsto dall'art. 7, commi 7 e 10, della l.r. n. 6/2012.

Le norme impugnate sono censurabili sotto distinti profili in quanto invadono ambiti ricompresi tra le «funzioni fondamentali dei Comuni, Province e Città Metropolitane» attribuiti alla legislazione esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *p)*, e terzo comma, della Costituzione. La norma regionale contrasta altresì anche con i principi di proporzionalità, ragionevolezza, leale collaborazione e sussidiarietà, di cui agli articoli 118, comma 1, 3 e 97 della Costituzione.

Innanzitutto si evidenzia, infatti, che la materia del TPL è strettamente connessa con materie che rientrano negli ambiti attribuiti alla legislazione esclusiva dello Stato, tra le quali, in primis, le «funzioni fondamentali dei Comuni, Province e Città Metropolitane» di cui all'art. 117, comma 2, lettera *p)* della Cost.

Sotto tale profilo occorre osservare che le Città metropolitane sono enti territoriali di area vasta che perseguono, tra le proprie finalità istituzionali generali, la cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano e la promozione e la gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana.

Con riferimento invece ai comuni, dalla lettura di diverse disposizioni del TUEL emerge come l'organizzazione di un servizio pubblico locale a rilevanza economica, qual è il trasporto pubblico locale, rientri nelle funzioni fondamentali dei comuni. Il comune è, infatti, «l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo» (art. 3, comma 2, TUEL).

Fra gli interessi della comunità affidata alla cura dei comuni vi è, per l'appunto, quello di fruire dei servizi pubblici locali, ovvero di quelle attività dirette al soddisfacimento di bisogni essenziali della comunità di riferimento. Fra tali servizi rientrano anche i servizi economici, erogati in forma imprenditoriale, la cui gestione è demandata dall'art. 112 del TUEL, agli enti locali.

L'art. 42, poi, TUEL prevede la competenza del consiglio comunale in tema di organizzazione dei pubblici servizi, i quali possono essere erogati anche mediante la partecipazione dell'ente locale a società di capitale.

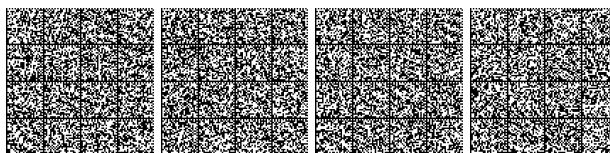
Al riguardo, la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che non è consentito alle Regioni alcun margine di intervento in ordine a queste funzioni, da considerarsi, secondo la definizione della stessa Corte costituzionale, «componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali» (*cf.*: sentenza Corte costituzionale n. 22 del 2014).

Lo stesso art. 5 della legge in parola viola, altresì, l'art. 118, primo comma, Cost. che riserva agli enti territoriali, in grado di rappresentate tutti. gli interessi dell'area da essi gestita, le relative funzioni amministrative negli ambiti di rispettiva competenza.

Il principio di sussidiarietà e adeguatezza richiamato in tale articolo deve, in particolare, essere inteso nel senso che il livello di governo individuato dalla legge deve essere in grado di gestire una specifica funzione, dovendosi altrimenti affidare la stessa ad un livello di Governo più adeguato.

Il predetto art. 118 della Costituzione risulta violato anche con riferimento alla modifica del *quorum*.

Il legislatore regionale, infatti, perviene alla modifica delle regole di funzionamento dell'Agenzia e delle norme statutarie che stabiliscono i *quorum* partecipativi e deliberativi dell'Assemblea, senza acquisire il parere o, comunque, consultare le amministrazioni interessate (la L.R. n. 6/2012 prevedeva la Conferenza regionale per il trasporto pubblico per la determinazione delle quote e la conferenza di servizi per la predisposizione degli Statuti). Risulta palese, dunque, la violazione del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di autogoverno, che informa l'avocazione della competenza ad un livello più alto.





La disposizione regionale si pone infine in contrasto con il principio costituzionale di ragionevolezza, anche sotto i diversi profili di incoerenza, incongruenza, sproporzionalità ed arbitrarietà di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione.

Tanto premesso, la Presidenza del Consiglio dei ministri, come in epigrafe rappresentata, difesa e domiciliata, chiede raccoglimento delle seguenti conclusioni.

*P.Q.M.*

*Piaccia all'Ecc.ma Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Lombardia n. 21 del 10 dicembre 2019, pubblicata nel BUR n. 50 del 13 dicembre 2019, recante «Seconda legge di semplificazione 2019».*

*Con ogni conseguente statuizione.*

Si deposita la determinazione della Presidenza del Consiglio dei ministri del 6 febbraio 2020.

Roma, 10 febbraio 2020

*L'Avvocato dello Stato: FEDELI*

20C00064

N. 19

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 febbraio 2020  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

**Agricoltura - Norme della Regione Toscana - Norme per incentivare l'introduzione nelle mense scolastiche dei prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta - Definizione di "prodotti a chilometro zero" e di "prodotti provenienti da filiera corta" - Estensione della definizione di prodotto a chilometro zero o da filiera corta a determinati prodotti contemplati dalle norme europee e interne sulle varie produzioni tutelate - Contributi per progetti pilota presentati da soggetti pubblici appaltanti - Norma finanziaria.**

– Legge della Regione Toscana 13 (*recte*: 10) dicembre 2019, n. 58 (*recte*: n. 75) (Norme per incentivare l'introduzione dei prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta nelle mense scolastiche), artt. 2, 3 e 4.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri (C.F. 80188230587), rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (C.F. 80224030587) presso cui è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi 12, PEC: ags.rm@mail-cert.avvocaturastato.it - fax: 06-96514000;

Contro la Regione Toscana in persona del Presidente *pro tempore*;

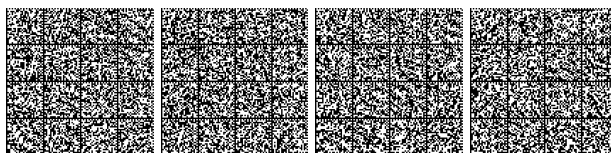
Per la dichiarazione, giusta delibera del Consiglio dei ministri del 6 febbraio 2020, di illegittimità costituzionale della legge regionale del 13 dicembre 2019, n. 75, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Toscana n. 58 del 13 dicembre 2019, relativamente agli articoli 2, 3 e 4.

La legge regionale in epigrafe detta «Norme per incentivare l'introduzione dei prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta nelle mense scolastiche» (vale a dire, «per incentivare l'introduzione nelle mense scolastiche dei prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta»).

L'art. 1 definisce l'oggetto e le finalità della legge, prevedendo che «La Regione, allo scopo di diffondere la corretta educazione alimentare, la cultura del cibo e delle tradizioni alimentari toscane e la lotta allo spreco alimentare, promuove il consumo di prodotti agricoli, di prodotti della pesca e dell'acquacoltura e alimentari toscani a chilometro zero, provenienti da filiera corta, nell'ambito dei servizi di refezione scolastica nei nidi d'infanzia, nelle scuole dell'infanzia, nelle scuole primarie e nelle scuole secondarie di primo e di secondo grado».

Questa disposizione non forma oggetto della presente impugnazione anche se, isolatamente considerata, in quanto compresa ex art. 117, comma 3, della Costituzione nella competenza regionale concorrente relativa alla materia «alimentazione», potrebbe suscitare dubbi di incompetenza: manca infatti una legislazione statale che stabilisca i principi fondamentali in merito alla promozione del consumo alimentare «a chilometro zero»(1).

(1) La materia è oggetto del disegno di legge approvato dalla Camera il 18 ottobre 2018 (A.C.183) e attualmente all'esame del Senato (A.S. 878)



Le sole norme statali «cornice» a cui riferire l'attività regionale di promozione del consumo alimentare in qualche modo analogo a quello considerato dalla legge impugnata possono attualmente ravvisarsi:

a) nell'art. 11 della legge 6 ottobre 2017, n. 158, intitolato alla «Promozione dei prodotti provenienti da filiera corta o a chilometro utile», giusta il quale «1. I piccoli comuni, anche allo scopo di accrescere la sostenibilità ambientale del consumo dei prodotti agricoli e alimentari, possono promuovere, anche in forma associata, il consumo e la commercializzazione dei prodotti agricoli e alimentari provenienti da filiera corta e dei prodotti agricoli e alimentari a chilometro utile, come definiti al comma 2, favorendone l'impiego da parte dei gestori dei servizi di ristorazione collettiva pubblica.

2. Ai fini e per gli effetti della presente legge:

a) per «prodotti agricoli e alimentari provenienti da filiera corta» si intendono i prodotti agricoli e alimentari provenienti da una filiera di approvvigionamento formata da un numero limitato di operatori economici che si impegnano a promuovere la cooperazione, lo sviluppo economico locale e stretti rapporti socio-territoriali tra produttori, trasformatori e consumatori;

b) per «prodotti agricoli e alimentari a chilometro utile» si intendono i prodotti agricoli di cui all'allegato I al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e i prodotti alimentari di cui all'art. 2 del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, provenienti da un luogo di produzione o da un luogo di coltivazione e allevamento della materia prima agricola primaria utilizzata nella trasformazione dei prodotti, situato entro un raggio di settanta chilometri dal luogo di vendita, nonché i prodotti per i quali è dimostrato un limitato apporto delle emissioni inquinanti derivanti dal trasporto, calcolato dalla fase di produzione fino al momento del consumo finale. Ai fini della dimostrazione del limitato apporto delle emissioni inquinanti, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, stabilisce i criteri e i parametri che i produttori agricoli e agroalimentari devono osservare per attestare il possesso di tale requisito da parte delle relative produzioni a chilometro utile.

3. Nei bandi di gara per gli appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari destinati alla ristorazione collettiva, indetti dai piccoli comuni, fermo restando quanto previsto dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, costituisce titolo preferenziale per l'aggiudicazione l'utilizzo, in quantità superiori ai criteri minimi ambientali stabiliti dai paragrafi 5.3.1 e 6.3.1 dell'allegato I annesso al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 25 luglio 2011, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 220 del 21 settembre 2011, dei prodotti agricoli e alimentari provenienti da filiera corta o a chilometro utile e dei prodotti agricoli e alimentari biologici provenienti da filiera corta o a chilometro utile.

4. Per i fini di cui al comma 3, l'utilizzo dei prodotti di cui al comma 2, lettere a) e b), in quantità superiori ai criteri minimi stabiliti dal citato decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare luglio 2011 deve essere adeguatamente documentato attraverso fatture di acquisto che riportino anche le indicazioni relative all'origine, alla natura, alla qualità e alla quantità dei prodotti acquistati.»;

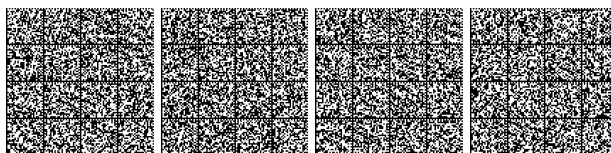
b) nell'art. 12 della medesima legge, intitolato «Misure per favorire la vendita dei prodotti provenienti da filiera corta o a chilometro utile», giusta il quale «1. I piccoli comuni, nell'ambito del proprio territorio, sulla base delle disposizioni emanate dalle regioni e dalle province autonome, destinano specifiche aree alla realizzazione dei mercati agricoli per la vendita diretta ai sensi del decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali 20 novembre 2007, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 301 del 29 dicembre 2007.

2. Nei mercati istituiti o autorizzati ai sensi del comma 1, i piccoli comuni, sulla base delle disposizioni emanate dalle regioni e dalle province autonome, riservano prioritariamente i posteggi agli imprenditori agricoli che esercitano la vendita diretta dei prodotti agricoli di cui all'art. 11, comma 2, lettere a) e b), della presente legge.

3. Al fine di favorire il consumo e la commercializzazione dei prodotti di cui all'art. 11, comma 2, lettere a) e b), della presente legge, sulla base delle disposizioni emanate dalle regioni e dalle province autonome, gli esercizi della grande distribuzione commerciale possono destinare una congrua percentuale dei prodotti agricoli e alimentari da acquistare annualmente, calcolata in termini di valore, all'acquisto di prodotti provenienti da filiera corta o a chilometro utile. Al fine di favorire la vendita dei medesimi prodotti, negli esercizi commerciali di cui al periodo precedente è destinato ad essi uno spazio apposito, allestito in snodo da rendere adeguatamente visibili e identificabili le caratteristiche dei prodotti stessi.

4. È fatta salva, in ogni caso, per gli imprenditori agricoli la facoltà di svolgere l'attività di vendita diretta ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228.»

c) nell'art. 95, comma 13, decreto legislativo n. 50/2016 (codice dei contratti pubblici), come modificato dall'art. 49 del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 convertito in legge 19 dicembre 2019, n. 157, giusta il quale «13. Compatibilmente con il diritto dell'Unione europea e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione,



trasparenza e proporzionalità, le amministrazioni aggiudicatrici indicano nel bando di gara, nell'avviso o nell'invito (. . .) altresì il maggiore punteggio relativo all'offerta concernente beni, lavori o servizi che presentano un minore impatto sulla salute e sull'ambiente, ivi compresi i beni o i prodotti da filiera corta o a chilometro zero».

Come si vede, manca ancora una definizione legislativa di «prodotto alimentare a chilometro zero», e, quanto ai prodotti «a filiera corta» e «a chilometro utile», le definizioni legislative vengono utilizzate solo al fine di regolare, in sostanza, eventuali criteri di aggiudicazione di appalti pubblici, o di realizzazione o assegnazione di spazi commerciali; ma tutto ciò sempre e soltanto a livello di «piccoli comuni» (vale a dire «i comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti nonché i Comuni costituiti a seguito di fusione tra Comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti»: art. 1 della legge n. 158/2017 cit.).

La sola previsione che menzioni il prodotto agroalimentare «a chilometro zero», senza peraltro definirlo, è l'art. 95, comma 13, del codice dei contratti pubblici, citato sub *c*). Questa disposizione, relativa anch'essa alle aggiudicazioni di contratti pubblici, si rivolge a tutte le amministrazioni aggiudicatrici, non solo, quindi, ai piccoli comuni. Ma, giova subito avvertire, con due significativi presupposti limitativi: *i*) in ogni caso le amministrazioni debbono applicare la disposizione «compatibilmente con il diritto dell'Unione europea e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità»; *ii*) il «favor» per i prodotti «a filiera corta» e «a chilometro zero» (la disposizione non menziona, invece, i prodotti «a chilometro utile») non è fine a se stesso, ma è condizionato alla circostanza che l'impiego di tali prodotti faccia sì che il bene o il servizio offerto in gara comporti «un minore impatto sulla salute e sull'ambiente».

In questo quadro normativo ancora incompleto e frammentario, potrebbe dunque dubitarsi della competenza legislativa regionale ad attribuire alla Regione stessa il compito di una generalizzata promozione del consumo nell'ambito scolastico di prodotti agroalimentari «a chilometro zero» o «da filiera corta».

Tuttavia, il problema appare superabile se non si considera isolatamente l'art. 1 della legge impugnata, ma lo si collega alle disposizioni che seguono, attraverso le quali il legislatore regionale ha inteso concretizzare quella genericamente enunciata finalità di promozione.

Se si guarda all'essenziale di queste disposizioni, si vede infatti che tutta la disciplina introdotta si compendia nell'incidere sull'aggiudicazione degli appalti di fornitura dei servizi di refezione scolastica o dei prodotti da utilizzare nell'erogazione diretta di tali servizi da parte del sistema scolastico pubblico.

L'art. 2, infatti, definisce i prodotti «a chilometro zero» e «da filiera corta» (commi 1 e 2); l'art. 3, che costituisce il punto nodale dell'intervento normativo regionale, individua in «progetti pilota» da presentarsi da «soggetti pubblici appaltanti», lo strumento mediante il quale promuovere i prodotti suddetti nell'aggiudicazione dei servizi di «refezione collettiva scolastica» o nell'erogazione diretta (o «*in house*») di tali servizi (commi 1 e 2). L'art. 4, infine, finanzia con 500.000,00 euro annui il versamento a carico del bilancio regionale dei contributi con cui finanziare i progetti pilota.

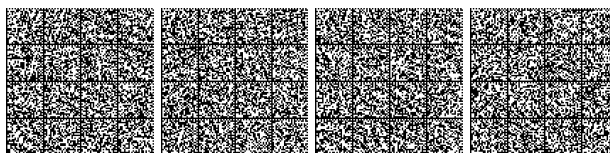
Così stando le cose, si vede che l'intervento regionale non vuole, in realtà, costituire una forma di disciplina generale incentivante il consumo alimentare di prodotti «a chilometro zero» o «da filiera corta». L'intervento regionale vuole, come si diceva, incidere sulle modalità di aggiudicazione dei contratti di fornitura dei beni o servizi necessari alla refezione collettiva nelle scuole pubbliche toscane.

Ma allora, se in tal modo si superano, o si accantonano, i dubbi di competenza legislativa riferiti alla materia generale «alimentazione», sorgono e si sostanziano dubbi ben più corposi riguardo agli articoli 2, 3, 4, riferiti ai seguenti parametri costituzionali: art. 117, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui obbliga il legislatore regionale ad operare nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea; art. 120 della Costituzione, nella parte in cui vieta alle Regioni di ostacolare la libera circolazione delle persone o delle cose, o di limitare l'esercizio del diritto al lavoro; art. 117, comma 2, lettera *e*), nella parte in cui attribuisce alla competenza statale esclusiva la legislazione in materia di tutela della concorrenza.

Ancora in premessa, va richiamato l'orientamento costante di codesta Corte costituzionale, espressosi a proposito di interventi normativi simili, nelle sentenze 209/2013 e 292/2013. La legge regionale oggi impugnata non supera le censure già ritenute fondate in tali precedenti, come si illustra nei seguenti motivi.

*1. Violazione degli articoli 117, primo comma, e 120 della Costituzione, in relazione agli articoli 34, 35 e 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.*

Si deve muovere dall'art. 2, commi 1 e 2, della legge impugnata, giusta i quali (sottolineatura aggiunta) «1. Ai fini della presente legge si intendono per prodotti a chilometro zero i prodotti agricoli, i prodotti della pesca e dell'acquacoltura e alimentari, la cui produzione e trasformazione della materia, o dell'ingrediente primario presente in misura superiore al cinquanta per cento, avviene entro i confini amministrativi della Regione Toscana. I prodotti freschi della



pesca in mare sono a chilometro zero se provenienti da punti di sbarco situati in Toscana e catturati da imbarcazioni iscritte nel registro delle imprese di pesca dei compartimenti marittimi regionali. I prodotti freschi dell'acquacoltura in mare sono a chilometro zero se provenienti da impianti collocati nelle acque costiere regionali.

2. Ai fini della presente legge si intendono per prodotti provenienti da filiera corta quelli che provengono da filiere produttive caratterizzate al massimo da un intermediario tra il produttore e la stazione appaltante.»

Come emerge senza possibile dubbio dalla lettera del primo comma, i prodotti a chilometro zero sono quelli provenienti da attività produttive o di trasformazione o manipolazione effettuate nei confini amministrativi della regione toscana.

In questo modo, la legge inevitabilmente finisce per favorire tali prodotti solo perché provenienti dalla Toscana; non perché qualitativamente unici, o perché espressivi di attività produttive non inquinanti. Evidente è, allora, la discriminazione a danno dei prodotti provenienti da tutte le altre parti del territorio nazionale, che non sono privilegiati solo perché non sono «toscani».

In argomento, la sentenza 292/2013 di codesta Corte costituzionale ha chiarito: «L'art. 4, comma 5, della legge regionale censurata prevede che, nei bandi per l'affidamento dei servizi di ristorazione collettiva gli enti pubblici debbano “garantire priorità” ai soggetti che utilizzino, in una determinata misura percentuale (non meno del trentacinque per cento in valore rispetto ai prodotti agricoli complessivamente utilizzati su base annua), prodotti agroalimentari “da filiera corta”, “di qualità” e “a chilometro zero”. Nell'ambito di tale ultima categoria sono ricompresi — in forza della definizione offerta dall'art. 3, comma 1, lettera c), della medesima legge — sia i beni per il cui trasporto dal luogo di produzione a quello di consumo si producono meno di venticinque chilogrammi di anidride carbonica equivalente per tonnellata, sia, “e comunque”, “i beni trasportati all'interno del territorio regionale”.

Dalla combinazione delle due norme emerge, dunque, che gli utilizzatori di prodotti di origine pugliese fruiscono di un trattamento preferenziale nell'aggiudicazione degli appalti in questione, indipendentemente dal livello di emissione di gas nocivi che il loro trasporto comporta.

4.— Questa Corte, con la sentenza n. 209 del 2013, ha già avuto occasione di dichiarare costituzionalmente illegittima, per violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di “tutela della concorrenza” (art. 117, secondo comma, lettera e, della Costituzione), una norma regionale di contenuto sostanzialmente analogo a quello della disposizione combinata oggi denunciata. Si trattava, in particolare, dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Basilicata del 13 luglio 2012, n. 12 (Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero), ove si stabiliva che l'utilizzazione dei prodotti agricoli di origine regionale costituisse titolo preferenziale per l'aggiudicazione di appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari ed agroalimentari destinati alla ristorazione collettiva.

Nell'occasione, la Corte ha rilevato come la legge regionale dianzi citata fosse volta — stando al relativo titolo — “ad orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero”. A fronte della genericità della definizione contenuta nell'art. 1, comma 1, della medesima legge — definizione che aveva riguardo alla sola natura del prodotto, e non già alla distanza tra luogo di produzione e luogo di consumo — il riferimento ai prodotti “a chilometri zero” rimaneva, peraltro, privo di una concreta valenza selettiva, distinta e ulteriore rispetto a quella insita nel predicato “di origine regionale”.

In questa prospettiva, la norma censurata veniva, dunque, ad imporre all'amministrazione appaltante un criterio di scelta del contraente chiaramente idoneo ad alterare la concorrenza, incentivando gli imprenditori ad impiegare prodotti provenienti da una certa area territoriale (quella lucana) a discapito di prodotti con caratteristiche simili, ancorché provenienti da aree poste a distanza uguale o minore dal luogo di consumo (come poteva avvenire, in specie, ove il consumo avvenisse in zone limitrofe ad altre Regioni).

5.— Nel caso oggi in esame, l'alterazione della concorrenza viene in rilievo non come fonte della lesione del riparto interno delle competenze legislative definito dal citato art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione — trattandosi di parametro non evocato nel ricorso — ma come ragione di contrasto della normativa regionale impugnata con il diritto dell'Unione europea e, dunque, di violazione del precetto di cui al primo comma dell'art. 117 della Costituzione.

A differenza della “priorità” accordata ai soggetti che utilizzano beni il cui trasporto determina una ridotta quantità di emissioni nocive — “priorità” giustificata dai benefici che la limitazione di tali emissioni reca in termini di tutela dell'ambiente — la «priorità» riconosciuta a coloro che si avvalgono di prodotti trasportati esclusivamente all'interno del territorio regionale, indipendentemente dal livello delle emissioni, costituisce una misura ad effetto equivalente vietata dall'art. 34 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea — che ricomprende ogni normativa commerciale che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari — e non giustificata ai sensi dell'art. 36 del medesimo Trattato.



L'art. 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, infatti, lascia impregiudicate le restrizioni alle importazioni giustificate da motivi di "tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali", cui la salvaguardia dell'ambiente è strettamente connessa. Nel caso in esame, tuttavia, il mero riferimento al trasporto all'interno della Regione e, dunque, alla provenienza locale dei prodotti agricoli, a prescindere dalla quantità di emissioni prodotte, non soddisfa nessuna delle esigenze oggetto del regime derogatorio, ma si risolve in un incentivo per gli imprenditori ad impiegare determinati beni solo perché provenienti da una certa area territoriale, così da poter vantare l'anzidetto titolo preferenziale. A differenza dell'impiego dei prodotti pugliesi, infatti, l'utilizzo di quelli trasportati da altre località, ancorché con un pari o minore livello di emissioni nocive — e, dunque, con un equivalente o inferiore impatto ambientale — non conferisce analogo titolo preferenziale nell'aggiudicazione degli appalti dei servizi di ristorazione collettiva e subisce, di conseguenza, degli effetti discriminatori.».

Questo punto di vista è conforme a quanto emerso, in proposito, nell'ambito dell'Unione europea. È infatti ben noto che nel «Libro verde sulla modernizzazione della politica dell'Unione europea in materia di appalti pubblici — Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti» (COM-2011 15 definitivo) del 27 gennaio 2011, si afferma, a proposito di «come acquistare» per realizzare gli obiettivi della strategia Europa 2020, che la previsione, da parte delle amministrazioni appaltanti, del necessario acquisto di prodotti in loco può essere giustificato solo in casi del tutto eccezionali «in cui esigenze legittime e obiettive che non sono associate a considerazioni di natura puramente economica possono essere soddisfatte soltanto dai prodotti di una certa regione.» (punto 4.1. del citato «Libro verde»).

In questa prospettiva, la preferenza per un prodotto «a base territoriale limitata» potrebbe essere giustificata da esigenze ambientali, quali quelle espresse dal riferimento al livello delle emissioni di anidride carbonica durante il trasporto; non, invece, dalla mera origine regionale dei beni, la quale, da sola, non garantisce che le merci siano realmente «a chilometri zero» e che il loro trasporto abbia una minore incidenza negativa sull'ambiente.

Ma, come si è visto, la legge regionale toscana oggi impugnata non prevede alcun sistema di calcolo delle emissioni generate dal trasporto dei generi alimentari, e indica come unico criterio selettivo l'origine regionale dei prodotti. Il che si traduce in un ingiustificato e sproporzionato ostacolo all'ammissione nel mercato toscano della refezione collettiva scolastica, dei prodotti provenienti da altre aree dell'intero territorio dell'Unione; cioè una restrizione quantitativa vietata dall'art. 34 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e, tramite esso, dall'art. 117, primo comma, della Costituzione.

Censure analoghe vanno mosse al comma 2 dell'art. 2, che tratta dei prodotti «da filiera corta».

Viene così definita la filiera produttiva costituita «al massimo» da un intermediario tra il produttore e la stazione appaltante.

Anche se, teoricamente, sia il prodotto che l'intermediario «unico» che può interloquire con la stazione appaltante potrebbero non essere collegati al territorio toscano, è evidente che un requisito così restrittivo favorirà in modo concreto e all'atto pratico i prodotti e gli intermediari localizzati in Toscana, o prossimi alla parte del territorio di questa in cui si trova la stazione appaltante. Un singolo produttore agricolo lontano dalla Toscana, o dalla parte del territorio di questa in cui si trova la stazione appaltante, avrà infatti maggiori difficoltà a raggiungere con il proprio prodotto la stazione appaltante stessa, se dovrà servirsi di un solo intermediario (magazzino generale, rivenditore all'ingrosso, trasportatore). E, se riuscirà a farlo, ciò avverrà plausibilmente a costi molto maggiori (si pensi al trasporto o alla conservazione) di quelli che dovranno incontrare i produttori presenti nel territorio toscano o comunque prossimi alla stazione appaltante. Questi ultimi, infatti, incontreranno percorsi di consegna e tempi di immagazzinamento dei prodotti sensibilmente più brevi.

Ma, ponendosi dal punto di vista della ipotetica giustificazione «ambientale», potrebbe essere anche vero l'inverso, e con ciò si ha la conferma dell'irragionevolezza, e quindi della mancanza di proporzionalità (intesa come rispondenza del mezzo allo scopo) della norma in esame. Un solo intermediario (pensiamo ad un trasportatore che copra una lunghissima distanza) potrebbe infatti emettere una quantità di inquinanti molto maggiore di un numero più alto di intermediari che però si trovino ad operare, nella filiera del prodotto, in un territorio (regionale o ultraregionale) ristretto.

Anche il «favor» per l'abbreviazione della filiera in sé considerato, senza alcun necessario e dimostrabile collegamento, nella norma, con benefici ambientali concreti, appare quindi discriminatorio e sproporzionato; come tale, confliggente con l'art. 34 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e con l'art. 117, primo comma, della Costituzione.

Ma, per le stesse ragioni fin qui illustrate, l'art. 2 nei commi 1 e 2 contrasta anche con l'art. 120 della Costituzione. L'«obbligo» di fornire prodotti di provenienza toscana o trattati da un solo intermediario si traduce, infatti, in un immediato ostacolo alla libera circolazione nel territorio nazionale dei prodotti che non ottemperino a questi requisiti, e alla libera circolazione delle imprese e dei lavoratori che intendano operare nei servizi della refezione collettiva scolastica. Ostacolo non giustificato da alcuna causale ambientale o sanitaria oggettivamente dimostrabile, che infatti non è né prevista né disciplinata dalla legge impugnata.



Alla dimostrata illegittimità dell'art. 2 nei commi 1 e 2 è conseguenziale l'illegittimità anche del comma 3: questo provvede ad estendere la definizione di prodotto «a chilometro zero» o «da filiera corta» ai prodotti contemplati dalle norme europee e interne sulle varie produzioni tutelate. Con ciò, le criticità costituzionali insite nelle definizioni recate dai commi 1 e 2 vengono aggravate, perché viene ostacolata la circolazione anche di prodotti disciplinati da normative come quelle, evocate nel comma 3, sulle denominazioni di origine o sulle indicazioni geografiche, o sull'etichettatura a garanzia del carattere biologico del prodotto o del carattere tradizionale del metodo di produzione, o sulla tutela delle razze a rischio di estinzione (di cui, quindi, va incrementata la circolazione nel mercato interno).

Ora, tali prodotti, proprio perché oggetto di discipline speciali di tutela, non dovrebbero, una volta riscontrati conformi alle discipline stesse, subire ulteriori limitazioni nella circolazione di mercato. Tali limitazioni, aggiungendosi ai vincoli (c.d. «disciplinari») che i produttori sono tenuti ad osservare per ottenere la conformità del prodotto alla normativa di tutela, aggraverebbero la condizione di tali produttori, discriminandoli rispetto ai produttori di generi simili ma non tutelati, e frustrerebbero le finalità proprie delle varie normative di tutela, che tendono sempre, con tale mezzo, a favorire la massima circolazione di prodotti che, per le diverse ragioni rilevabili dalle singole normative, se ne considerano particolarmente meritevoli.

Il comma 3, in sostanza, finirebbe per favorire la sostituzione di prodotti generici, solo perché «a chilometro zero» o «da filiera corta», ai prodotti tutelati dalle normative speciali evocate nel comma stesso, di cui si pregiudicherebbe l'effetto utile (contraddicendo anche la finalità di educazione alimentare che la stessa legge impugnata dichiara di voler perseguire).

Le illegittimità riscontrabili nell'art. 2 acquistano, poi, una valenza lesiva concreta nel collegamento di questo con l'art. 3.

Qui si prevede che «1. Per perseguire le finalità della presente legge la Giunta regionale, a partire dall'anno 2020, previo esperimento di una procedura di evidenza pubblica, finanzia progetti pilota che devono garantire:

a) la fornitura di pasti nelle mense scolastiche incluse nel progetto preparati utilizzando almeno il cinquanta per cento di prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta;

b) un'iniziativa di informazione e sensibilizzazione almeno dei fruitori della refezione scolastica.

2. I progetti sono presentati da soggetti pubblici appaltanti che aggiudicano servizi di refezione collettiva scolastica, o che erogano direttamente il servizio di refezione collettiva scolastica o mediante società a partecipazione pubblica affidatarie del servizio.»

La norma prevede, in sostanza, che la Regione finanzia progetti pilota di promozione dei prodotti di cui all'art. 2 che le istituzioni scolastiche debbono attuare in un solo ambito, vale a dire nell'attività di aggiudicazione degli appalti di servizi di refezione scolastica o di fornitura dei prodotti necessari alla erogazione diretta di tale refezione.

È abile lo sforzo del legislatore regionale di non incorrere nei vizi che furono rilevati da codesta Corte nelle citate sentenze 209 e 292 del 2013. In quei casi le leggi regionali impuginate prevedevano direttamente che l'impiego di prodotti «a chilometro zero» costituisse titolo preferenziale per l'aggiudicazione dei contratti ad evidenza pubblica, sicché l'incidenza sulla circolazione delle merci e sulla concorrenza era immediata.

Ora, si menzionano «progetti pilota» di incentivazione. Ma tali progetti non possono attuarsi, per espressa previsione dell'art. 3, altrimenti che attraverso l'aggiudicazione degli appalti di servizio o di fornitura. È quindi giocoforza ritenere che un progetto pilota potrà ottenere il finanziamento regionale solo se preveda una concreta, e non meramente teorica, rilevanza dell'impiego dei prodotti in questione ai fini dell'aggiudicazione del contratto.

Sicché, ancora una volta, tutto si ridurrà, secondo ogni plausibile interpretazione (che non sia abrogativa) dell'art. 3, nel prevedere un criterio preferenziale di aggiudicazione. Con il che rimane confermata l'incidenza immediata, ma non giustificata e non proporzionata, che la disposizione regionale produce sulla circolazione delle merci, così violando i parametri costituzionali in rubrica nel modo che si è fin qui illustrato.

2. *Violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.*

Si richiama come parte integrante anche del presente motivo l'interpretazione degli articoli 2 e 3 della legge impugnata offerta nel primo motivo.

Ne discende la violazione anche della competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

A proposito di leggi regionali che prevedevano criteri preferenziali di aggiudicazione dei contratti pubblici connessi all'offerta di prodotti «a chilometro zero» o «utile» o «da filiera corta», la sentenza n. 209/2013 ha già osservato:

«Al riguardo, giova premettere che la legge della Regione Basilicata n. 12 del 2012 — stando al relativo titolo — è volta ad «orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero».



Nell'ambito delle disposizioni della legge regionale, tuttavia, la qualificazione "a chilometri zero" — formula che, nel lessico corrente, designa i prodotti consumati a breve distanza dal luogo di produzione, con connessi benefici in termini di tutela dell'ambiente e dei consumatori — rimane priva di ogni concreta valenza selettiva, distinta e ulteriore rispetto a quella insita nel predicato "di origine regionale".

La definizione della nozione di "prodotti a chilometri zero", offerta dall'art. 1, comma 1, della legge ("prodotti agricoli ed agroalimentari destinati all'alimentazione umana, ottenuti e trasformati"), prima ancora che generica, si rivela, infatti, eccentrica rispetto al concetto definito, in quanto attinente alla sola natura del prodotto, e non già alla distanza tra luogo di produzione e luogo di consumo. Negli ulteriori commi dell'art. 1 e nelle successive disposizioni della legge è, per converso, costante la limitazione delle prefigurate misure di sostegno ai prodotti di provenienza lucana.

La legge regionale — e, in particolare, le disposizioni impugnate — risultano volte, dunque, ad incentivare il consumo dei soli prodotti di origine regionale come tali, indipendentemente dall'ubicazione del luogo di produzione o dalla presenza di particolari qualità, senza che la tutela si estenda a prodotti con caratteristiche analoghe, ancorché provenienti da aree poste a distanza uguale o minore dal luogo di consumo (come può avvenire, in specie, ove il consumo avvenga in zone limitrofe ad altre Regioni).

4.— Ciò puntualizzato, per quel che concerne il parametro costituzionale evocato, la giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che la nozione di "concorrenza", di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 della Costituzione, riflette quella operante in ambito comunitario. Essa comprende, pertanto, sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati; sia le misure legislative di promozione, volte ad eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza "nel mercato"), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza "per il mercato") (*ex plurimis*, sentenze n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010). In questa seconda accezione, attraverso la "tutela della concorrenza", vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (sentenze n. 299 del 2012 e n. 401 del 2007).

Ove la suddetta materia, considerato il suo carattere finalistico e "trasversale", interferisse anche con materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni, queste ultime potrebbero dettare una disciplina con "effetti pro-concorrenziali", purché tali effetti siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza (sentenze n. 43 del 2011 e n. 431 del 2007).

5.— Alla concorrenza "per il mercato" e, dunque, all'ambito materiale della "tutela della concorrenza" questa Corte ha, d'altro canto, già ascritto la disciplina delle procedure di selezione dei concorrenti e dei criteri di aggiudicazione degli appalti pubblici (tra le ultime, sentenze n. 52 del 2012, n. 339 e n. 184 del 2011).

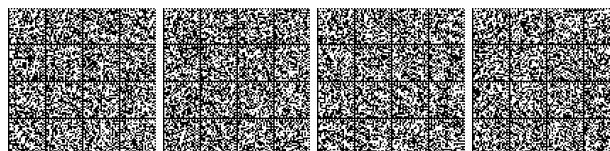
Si colloca, pertanto, in tale ambito anche l'impugnato art. 2, comma 1, della legge regionale, il quale stabilisce che l'utilizzo dei prodotti agricoli di origine lucana costituisce titolo preferenziale per l'aggiudicazione di appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari ed agroalimentari destinati alla ristorazione collettiva.

In tal modo, viene imposto all'amministrazione appaltante un criterio di scelta del contraente diverso e ulteriore rispetto alle previsioni della legislazione statale e, in particolare, degli articoli 81 e seguenti del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE): criterio che non solo non favorisce la concorrenza, ma chiaramente la altera, risolvendosi in un *favor* per gli imprenditori che impiegano prodotti provenienti da una certa area territoriale (quella lucana), così da poter vantare il titolo preferenziale in questione.»

Non resta che applicare questi concetti anche agli articoli 2 e 3 della legge oggi impugnata, per come sopra illustrati e interpretati.

3. Non potrebbe invocarsi, a confutazione dei motivi sopra svolti, la disciplina statale di cui all'art. 95, comma 13, del codice dei contratti pubblici, riportato sub c).

Come già avvertito, questa disposizione, relativa anch'essa alle aggiudicazioni di contratti pubblici, si rivolge a tutte le amministrazioni aggiudicatrici. Ma prescrive due significativi presupposti limitativi: *i)* in ogni caso le amministrazioni debbono applicare la disposizione «compatibilmente con il diritto dell'Unione europea e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità»; *ii)* il «*favor*» per i prodotti «a filiera corta» e «a chilometro zero» (la disposizione non menziona, invece, i prodotti «a chilometro utile») non è fine a se stesso, ma è condizionato alla circostanza che l'impiego di tali prodotti faccia sì che il bene o il servizio offerto in gara comporti «un minore impatto sulla salute e sull'ambiente».



Sono proprio questi due presupposti (la proporzionalità e la dimostrata utilità per la tutela della salute e dell'ambiente) che difettano nell'intervento legislativo regionale oggi impugnato, sicché l'incidenza limitativa sulla parità di trattamento tra operatori economici non è giustificata.

4. Alla dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 2 e 3 conseguirà anche quella dell'art. 4, che ne costituisce la necessaria appendice applicativa, contenendo la norma di copertura finanziaria degli oneri derivanti dal finanziamento dei «progetti pilota».

*P. Q. M.*

*Ciò premesso, il Presidente del Consiglio dei ministri come sopra rapp.to e difeso ricorre a codesta Ecc.ma Corte costituzionale affinché voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Toscana n. 58 del 13 dicembre 2019, relativamente agli articoli 2, 3 e 4.*

*Si producono la legge regionale impugnata e, in estratto conforme, la delibera del Consiglio dei ministri del 6 febbraio 2020*

Roma, 11 febbraio 2020

*L'Avvocato dello Stato: GENTILI*

20C00065

MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2020-GUR-012) Roma, 2020 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 0 0 3 1 8 \*

€ 4,00

