

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 52

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

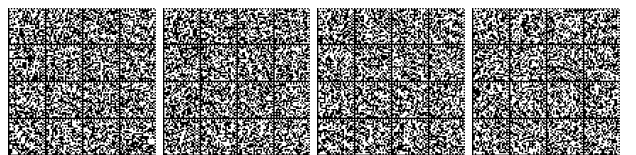
Roma - Mercoledì, 23 dicembre 2020

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. 270. Sentenza 3 - 18 dicembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Espropriazione per pubblica utilità - Norme della Regione Lombardia - Vincoli preordinati all'espropriazione per la realizzazione di attrezzature e servizi previsti dal piano dei servizi - Termine di decadenza quinquennale, decorrente dalla vigenza del piano - Proroga, in caso di inserimento dei relativi interventi nel programma triennale delle opere pubbliche e relativo aggiornamento - Violazione del diritto di proprietà e dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, art. 9, comma 12.
- Costituzione, artt. 42 e 117, primo e terzo comma; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1 . . . . .

Pag. 1

### N. 271. Ordinanza 3 - 18 dicembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Contraddittorio davanti alla Corte costituzionale - Intervento della madre gestazionale nel giudizio incidentale avente ad oggetto il divieto di riconoscimento ed esecuzione del provvedimento giudiziario straniero relativo all'inserimento nell'atto di stato civile di un minore, procreato all'estero tramite maternità surrogata, del genitore non biologico (c.d. d'intenzione) - Assenza di un interesse qualificato e diretto - Inammissibilità dell'intervento.**

- Legge 19 febbraio 2004, n. 40, art. 12, comma 6; legge 31 maggio 1995, n. 218, art. 64, comma 1, lettera g); decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, art. 18.
- Costituzione, artt. 2, 3, 30, 31 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8; Convenzione sui diritti del fanciullo, artt. 2, 3, 7, 8, 9 e 18; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 24. . . . .

Pag. 11

### N. 272. Sentenza 18 novembre - 21 dicembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

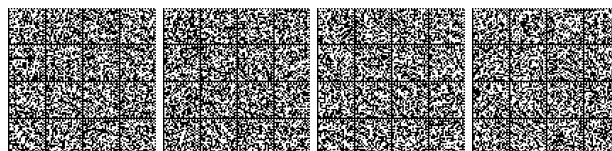
**Ambiente - Norme della Regione Marche - Impianti di trattamento dei rifiuti - Criteri per la localizzazione delle aree non idonee - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.**

**Ambiente - Norme della Regione Marche - Impianti di trattamento dei rifiuti - Disposizioni riferite esclusivamente ad altra dichiarata costituzionalmente illegittima - Sopravvenuto difetto di ogni significato giuridico - Illegittimità costituzionale consequenziale.**

**Ambiente - Norme della Regione Marche - Impianti di trattamento dei rifiuti - Criteri per la localizzazione delle aree non idonee - Ricorso del Governo - Lamentata violazione di giudicato costituzionale - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Marche 18 settembre 2019, n. 29, artt. 1, 2, 3, 4 e 5.
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lettera s), e 136. . . . .

Pag. 14



## N. 273. Sentenza 3 - 21 dicembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Estensione di indennità non pensionabile agli autisti di rappresentanza - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Utilizzazione ed estensione delle graduatorie concorsuali per l'accesso alla qualifica di dirigente - Disciplina dei limiti di spesa per le assunzioni di personale della polizia locale da parte delle Unioni territoriali intercomunali (UTI) e dei Comuni - Mantenimento del trattamento economico in godimento del personale trasferito, mediante mobilità volontaria, dalle Province alla Regione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi di uguaglianza, di imparzialità e di buon andamento, nonché della competenza esclusiva statale nelle materie dell'ordinamento civile e della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, e dei principi fondamentali statali di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 8 luglio 2019, n. 9, artt. 107, comma 1, lettera b), 108, 109 e 112, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 51, 97 e 117, commi secondo, lettere l) ed m), e terzo. . . . .

Pag. 19

## N. 274. Sentenza 18 novembre - 21 dicembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Imposte e tasse - Norme della Regione Lombardia - Volontari del servizio civile regionale - Applicazione ai loro compensi dell'esenzioni tributarie previste per il servizio civile universale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di sistema tributario dello Stato - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Legge della Regione Lombardia 22 ottobre 2019, n. 16, art. 10, comma 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e) . . . . .

Pag. 32

## N. 275. Sentenza 17 novembre - 21 dicembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Comparto scuola - Concorso pubblico per l'assunzione di direttori dei servizi generali e amministrativi (DSGA) - Partecipazione degli assistenti amministrativi privi del titolo culturale richiesto - Condizione - Maturazione di un triennio di esperienza nelle mansioni di DSGA negli ultimi otto anni - Obbligo di maturazione del requisito alla data di entrata in vigore della legge censurata, anziché a quella di scadenza dei termini per la presentazione delle domande di partecipazione al concorso - Denunciata disparità di trattamento, violazione dei principi di uguaglianza nell'accesso agli uffici pubblici e del pubblico concorso - Non fondatezza della questione.**

- Legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, comma 605.
- Costituzione, artt. 3, 51 e 97. . . . .

Pag. 36

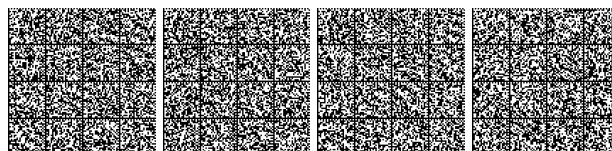
## N. 276. Sentenza 1° - 21 dicembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lazio - Ampliamento del Parco regionale dell'Appia Antica - Applicazione al territorio oggetto di ampliamento delle misure di salvaguardia previste da precedente legge regionale, senza indennizzo - Denunciata disparità di trattamento per mezzo di legge-provvedimento, violazione del diritto di proprietà e del diritto di impresa, nonché dei principi fondamentali in materia di governo del territorio e di quelli convenzionali in materia di giusto processo e di tutela della proprietà - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7, art. 7, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 41, 42 e 117, primo e terzo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1. . . . .

Pag. 41



## N. 277. Ordinanza 3 - 21 dicembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Spesa sanitaria - Limiti di spesa per il personale degli enti del servizio sanitario nazionale - Esclusione dall'applicazione per le Regioni e le Province autonome che provvedono in via esclusiva al finanziamento del fabbisogno complessivo dello stesso sul loro territorio senza apporto a carico del bilancio dello Stato - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.**

- Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35, convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60, art. 11, comma 4-*bis*.
- Costituzione, artt. 3, 5, 77, 116 e 117, terzo comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, 5, 7, 48 e 49. ....

Pag. 60

## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

## N. 179. Ordinanza del Tribunale di Roma del 5 febbraio 2020

**Esecuzione forzata - Esecuzione nei confronti di pubbliche amministrazioni (nella specie, Ministero della salute) - Fondi depositati su contabilità speciali - Esclusione dalla soggezione a procedure di esecuzione forzata.**

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”), art. 1, comma 800. ....

Pag. 63

## N. 180. Ordinanza del Tribunale di Bergamo del 10 luglio 2020

**Assistenza e solidarietà sociale - Straniero - Reddito di cittadinanza - Beneficiari - Requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno - Possesso, per i cittadini di Paesi terzi, del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo - Esclusione dall'accesso alla prestazione per i titolari di permesso unico lavoro, ex art. 5, comma 8.1., del d.lgs. n. 286 del 1998, o di permesso di soggiorno di almeno un anno, ex art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998.**

- Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, art. 2, comma 1, lettera a). ....

Pag. 65

## N. 181. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio dell'8 luglio 2020

**Ambiente - Norme della Regione Lazio - Funzioni amministrative dei Comuni - Previsione che sono delegate ai Comuni l'approvazione dei progetti degli impianti per lo smaltimento ed il recupero di determinati rifiuti nonché la relativa autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio delle attività suindicate.**

- Legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti), art. 6, comma 2, lettere b) e c). ....

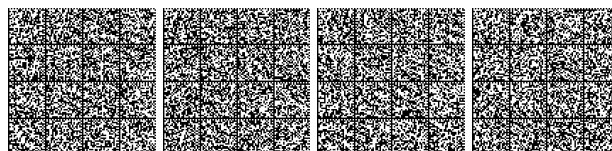
Pag. 70

## N. 182. Ordinanza del Tribunale di Lecce del 19 febbraio 2020

**Reati e pene - Furto in abitazione e furto con strappo - Trattamento sanzionatorio - Preclusione per il giudice della possibilità di calibrare la sanzione penale all'effettiva gravità del reato attraverso un adeguato bilanciamento delle circostanze concorrenti, ovvero attraverso la previsione di un'ipotesi lieve autonomamente sanzionata.**

- Codice penale, art. 624-*bis*, introdotto dalla legge 26 marzo 2001, n. 128 (Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini), come modificato dalla legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario) e, successivamente, dalla legge 26 aprile 2019, n. 36 (Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di legittima difesa). ....

Pag. 76





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 270

*Sentenza 3 - 18 dicembre 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Espropriazione per pubblica utilità - Norme della Regione Lombardia - Vincoli preordinati all'espropriazione per la realizzazione di attrezzature e servizi previsti dal piano dei servizi - Termine di decadenza quinquennale, decorrente dalla vigenza del piano - Proroga, in caso di inserimento dei relativi interventi nel programma triennale delle opere pubbliche e relativo aggiornamento - Violazione del diritto di proprietà e dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, art. 9, comma 12.
- Costituzione, artt. 42 e 117, primo e terzo comma; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

*Giudici :* Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

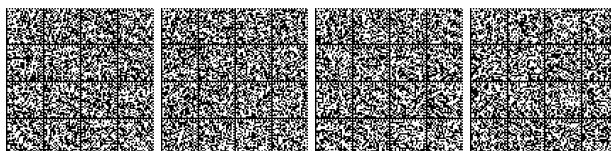
## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 12, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, nel procedimento vertente tra le società Terra Moretti spa e Società Agricola Bellavista ss e il Comune di Adro e altro, con ordinanza del 20 settembre 2019, iscritta al n. 221 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione del Comune di Adro;

udito nell'udienza pubblica del 1° dicembre 2020 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

deliberato nella camera di consiglio del 3 dicembre 2020.





*Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, con ordinanza del 20 settembre 2019 (r.o. n. 221 del 2019), solleva, in riferimento agli artt. 42 e 117, terzo e primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 12, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio).

2.- Il rimettente espone, in fatto, che le società Terra Moretti spa e Società Agricola Bellavista ss hanno agito contro il Comune di Adro per l'annullamento della dichiarazione di pubblica utilità dell'opera di realizzazione di una strada di collegamento, adottata con deliberazione del Consiglio comunale del 15 febbraio 2018, n. 11, nonché di tutti gli atti collegati.

La localizzazione di tale strada, riferisce il rimettente, ricade in parte su un fondo di proprietà della società Terra Moretti spa, destinato dalla Società Agricola Bellavista ss alla coltivazione di uva per la produzione di vino pregiato.

Rigettati, con sentenza non definitiva, gli altri motivi di ricorso, il TAR Lombardia dubita della legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 12, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, che disciplina il «presupposto essenziale del procedimento espropriativo, rappresentato dal vincolo preordinato all'esproprio».

2.1.- In punto di rilevanza, il TAR Lombardia evidenzia come la perdurante efficacia del vincolo preordinato all'esproprio, sulla cui scorta è stata dichiarata la pubblica utilità dell'opera in questione, dipenda proprio dalla disposizione censurata.

In mancanza di quest'ultima, infatti, il vincolo sarebbe decaduto in data anteriore al momento dell'adozione della dichiarazione di pubblica utilità, con conseguente illegittimità della stessa.

Ai sensi dell'art. 9, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (Testo A)», infatti, un bene è sottoposto al vincolo preordinato all'esproprio nel momento in cui acquista efficacia l'atto di approvazione del piano urbanistico generale (o una sua variante) che prevede la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità: nel caso di specie, il piano di governo del territorio del Comune di Adro risulta approvato in data 21 novembre 2012.

I successivi commi del citato art. 9 prevedono che il vincolo espropriativo dura cinque anni, termine entro il quale deve essere emanato il provvedimento che comporta la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, a pena di decadenza del vincolo, che può essere motivatamente reiterato, ai sensi del successivo art. 39, ma solo previa rinnovazione dei procedimenti previsti al comma 1.

Per effetto di tali previsioni normative, dunque, il vincolo preordinato all'esproprio sarebbe venuto meno il 21 novembre 2017, a fronte di una dichiarazione di pubblica utilità dell'opera intervenuta solo in data 15 febbraio 2018.

Tuttavia la disposizione censurata - in forza dell'inserimento dell'opera nel programma triennale delle opere pubbliche (e relativo aggiornamento) - avrebbe impedito la decadenza del vincolo preordinato alla realizzazione, da parte della pubblica amministrazione, di attrezzature e servizi previsti dal cosiddetto piano dei servizi.

Quest'ultimo, infatti, riferisce ancora il TAR Lombardia, sarebbe stato approvato - riguardo al triennio 2017-2019 e comprendendo la previsione dell'opera viaria in discorso - in data 6 aprile 2017 (con deliberazione del Consiglio comunale n. 12) e, dunque, prima della scadenza del quinquennio di efficacia del vincolo espropriativo.

Secondo il rimettente, non osterebbe alla rilevanza delle questioni sollevate l'adozione - con la deliberazione n. 10 del 2018 del Consiglio comunale, nella stessa data in cui è stata dichiarata la pubblica utilità dell'opera impugnata - di una variante urbanistica (poi approvata con deliberazione del Consiglio comunale n. 23 del 12 maggio 2018) avente ad oggetto anche l'opera di cui si tratta.

Secondo il TAR Lombardia, infatti, la variante urbanistica non avrebbe reiterato il vincolo ablativo, ma semplicemente «preso atto della “conferma” dell'efficacia del vincolo preordinato all'esproprio» in ragione dell'inclusione dell'opera nel programma triennale delle opere pubbliche e proprio in applicazione dall'art. 9, comma 12, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005.

Per il giudice *a quo*, quindi, la variante urbanistica avrebbe un contenuto «sostanzialmente ricognitivo» e non anche «dispositivo», ciò che renderebbe irrilevante la sua mancata impugnazione.

Secondo il rimettente, in altre parole, la dichiarazione di pubblica utilità impugnata sarebbe intervenuta sulla base di un vincolo preordinato all'esproprio risalente a più di cinque anni prima, ma la cui efficacia risulterebbe «prorogata automaticamente» per effetto dell'inclusione dell'opera nel programma triennale delle opere pubbliche, proprio in forza della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005.





Il provvedimento di variante urbanistica, dunque, «risulterebbe inevitabilmente ed automaticamente travolto dall'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della norma che ne rappresenta il presupposto».

In definitiva, esclusa espressamente la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata, nella prospettiva del rimettente «[s]olo l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale consentirebbe [...] al Collegio di annullare i provvedimenti impugnati».

2.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene che la disposizione censurata violi, nell'ordine, gli artt. 42 e 117, terzo e primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Prot. addiz. CEDU.

Il giudice *a quo* ripercorre, in primo luogo, la giurisprudenza costituzionale sviluppatasi sulla tutela della proprietà privata alla luce dell'art. 42 Cost., con particolare riferimento alle garanzie che la assistono in caso di espropriazione. Muovendo dall'incompatibilità con il precetto costituzionale di vincoli espropriativi senza limiti di durata (sono richiamate le sentenze n. 575 del 1989 e n. 55 del 1968), evidenzia che i requisiti della temporaneità e della indennizzabilità (in caso di reiterazione del vincolo indefinita nel tempo) sono tra loro alternativi (sono citate anche le sentenze n. 82 del 1982 e n. 6 del 1966). Ricorda, quindi, che, proprio sulla scorta della giurisprudenza costituzionale, il legislatore, con l'art. 2 della legge 19 novembre 1968, n. 1187 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150), ha stabilito la durata quinquennale del vincolo preordinato all'esproprio.

Infine, il TAR Lombardia rammenta che, con la sentenza n. 179 del 1999, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 7, numeri 2), 3) e 4), e 40 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica) e 2, primo comma, della legge n. 1187 del 1968, nella parte in cui consentiva all'amministrazione di reiterare i vincoli urbanistici scaduti, preordinati all'espropriazione o che comportassero l'inedificabilità, senza la previsione di indennizzo.

Proprio nella sentenza da ultimo citata sarebbe stato escluso che il vincolo urbanistico possa essere reiterato senza che, alternativamente, si proceda o all'espropriazione (cui potrebbe equivalere un «serio inizio dell'attività preordinata all'espropriazione stessa mediante approvazione dei piani attuativi») o alla corresponsione di un indennizzo.

Nella ricostruzione del TAR Lombardia, il legislatore statale, in sede di adozione del testo unico delle espropriazioni approvato con d.P.R. n. 327 del 2001, si sarebbe appunto adeguato ai principi espressi dalla giurisprudenza costituzionale, prevedendo all'art. 9 la durata quinquennale del vincolo preordinato all'esproprio e la sua decadenza nel caso di mancata approvazione, nel termine, del provvedimento che dichiara la pubblica utilità dell'opera (e, quindi, di un atto che garantisce la partecipazione in chiave collaborativa al proprietario del bene).

Evidenzia, ancora, il giudice *a quo* che la possibilità di reiterazione del vincolo è subordinata al rispetto di un procedimento condotto con la partecipazione dei proprietari interessati, concluso con un provvedimento motivato ed accompagnato dalla corresponsione di un indennizzo (art. 39 del medesimo d.P.R. n. 327 del 2001).

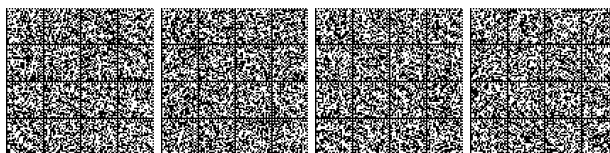
Ciò premesso, secondo il TAR Lombardia, l'art. 9, comma 12, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, non risulterebbe conforme a ciò che richiedono i parametri costituzionali evocati.

In particolare, la Regione Lombardia, «disciplinando una nuova ipotesi di “attuazione” del vincolo espropriativo», avrebbe superato i limiti imposti alla sua competenza concorrente in materia, con l'introduzione di una nuova ipotesi in cui il vincolo preordinato all'esproprio si consolida, pur in mancanza di un «“serio inizio della procedura espropriativa”», condizione ritenuta invece essenziale dalla giurisprudenza costituzionale e la cui ricorrenza sarebbe stata individuata dal legislatore statale - esclusivamente al quale spetterebbe la relativa competenza - solo nella dichiarazione di pubblica utilità dell'opera.

Il TAR Lombardia, inoltre, rileva che la disposizione censurata sarebbe in contrasto con l'art. 42 Cost., poiché consentirebbe l'esercizio del potere ablatorio «a tempo indeterminato», in ragione di un provvedimento, quale l'approvazione del piano triennale delle opere pubbliche, la cui adozione non garantisce la partecipazione procedimentale degli interessati e che può essere indefinitamente rinnovato, senza necessità né di motivazione, né di indennizzo.

Osserva il rimettente, a tale ultimo proposito, che l'art. 21 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) disciplina l'approvazione del piano triennale delle opere pubbliche, senza prevedere formalità che garantiscano la partecipazione al procedimento dei soggetti interessati dalla realizzazione delle opere in esso inserite. Tale atto, del resto, avrebbe una funzione «prettamente programmatica, strettamente connessa alla programmazione finanziaria e di bilancio» e una «natura organizzativa dell'attività dell'ente», allo scopo di individuare le opere da eseguirsi con priorità.

L'inserimento dell'opera nel piano triennale delle opere pubbliche, inoltre, non potrebbe essere qualificato come un «serio inizio della procedura espropriativa», in quanto non offrirebbe alcuna garanzia circa il fatto che l'opera sia effettivamente realizzata, non comportando alcun impegno di spesa e non essendo previsto alcun termine entro il quale i lavori debbono essere conclusi.



Ancora, sempre a giudizio del TAR Lombardia, attraverso gli aggiornamenti annuali del programma dei lavori pubblici sarebbe possibile riproporre la previsione di realizzazione della stessa opera pubblica senza limiti di tempo, «di fatto svuotando completamente di contenuto il diritto di proprietà e, così, espropriando il suo titolare, cui è preclusa ogni utilizzazione che non sia quella per la coltivazione agricola, pur in assenza di alcun indennizzo».

3.- Si è costituito in giudizio il Comune di Adro, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o, comunque, non fondate.

Il Comune di Adro, preliminarmente, osserva come dalla stessa ordinanza di rimessione emerga l'attivazione di un nuovo procedimento di variante allo strumento regolatore, proprio finalizzato a reiterare il vincolo preordinato all'esproprio, con conseguente irrilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione all'art. 12, comma 9, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, che non dovrebbe essere applicato nel giudizio *a quo*.

Il Comune di Adro evidenzia, ancora, che, in ordine alla prospettata lesione dell'art. 117 Cost., l'ordinanza di rimessione non indica in maniera precisa «quale comma e/o lettera sarebbero stati violati», con ciò impedendo di comprendere i limiti ed i termini della supposta violazione.

Quanto al delineato contrasto con l'art. 42 Cost., il Comune di Adro osserva che l'art. 21 cod. contratti pubblici fissa «un termine certo e sicuro (tre anni)», decorso il quale il programma triennale delle opere pubbliche perde efficacia, sicché non avrebbe pregio la censura incentrata sull'assenza di un termine siffatto.

Proprio l'inserimento di una determinata opera all'interno del programma triennale delle opere pubbliche manifesterebbe, di contro, «la chiara volontà dell'Amministrazione di realizzare, nel predetto arco temporale, l'opera pubblica», sicché privo di consistenza sarebbe anche il rilievo secondo cui l'approvazione del programma triennale non costituirebbe un serio inizio della procedura preordinata all'espropriazione.

Quanto alla presunta carenza di partecipazione dell'interessato alla procedura espropriativa, il Comune di Adro sostiene che, nella fattispecie concreta, prima dell'approvazione del programma triennale, sarebbe stata garantita la massima partecipazione a tutti i soggetti interessati, che avrebbero anche presentato osservazioni, effettivamente esaminate dal Consiglio comunale.

Infine, il Comune di Adro ha osservato che, sebbene «per pacifica giurisprudenza» la reiterazione del vincolo preordinato all'espropriazione non imponga il contestuale pagamento di una indennità, nel caso concreto sarebbe stata prevista la corresponsione di una somma connessa a tale reiterazione.

3.1.- Con memoria depositata in data 4 novembre 2020, il Comune di Adro, ribadendo le argomentazioni addotte nell'atto di costituzione a sostegno dell'inammissibilità o, comunque, della infondatezza delle questioni sollevate, ha dato conto dei fatti sopravvenuti alla pronuncia dell'ordinanza di rimessione.

Depositando la relativa documentazione a sostegno, ha esposto che il terreno oggetto di esproprio è stato alienato dalla società Terra Moretti spa, ricorrente nel giudizio *a quo*, all'ente ecclesiastico Provincia Veneta dell'Ordine dei Carmelitani Scalzi, in forza di atto di cessione del 18 febbraio 2020, e che il suddetto ente ecclesiastico ha alienato il medesimo terreno al Comune di Adro, in forza di atto di compravendita del 14 settembre 2020. Di conseguenza, i difensori della società Terra Moretti spa e il difensore del Comune di Adro hanno depositato, in data 2 ottobre 2020, presso la segreteria del TAR Lombardia, dichiarazione congiunta di rinuncia al ricorso.

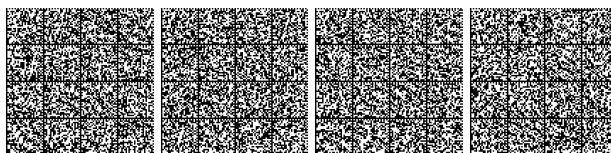
Il Comune di Adro ha, quindi, chiesto che la Corte costituzionale dichiari inammissibili le questioni sollevate, per sopravvenuto difetto di rilevanza.

4.- Nel giudizio non è intervenuta la Regione Lombardia.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, dubita che l'art. 9, comma 12, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), violi gli artt. 42 e 117, terzo e primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952.

1.1.- Il TAR Lombardia ricorda che la disposizione censurata disciplina i vincoli preordinati all'espropriazione per la realizzazione, esclusivamente ad opera della pubblica amministrazione, di attrezzature e servizi previsti dal piano dei servizi.



Quest'ultimo costituisce una componente del piano di governo del territorio, previsto dall'art. 7, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 quale strumento urbanistico generale della pianificazione di livello comunale.

La disposizione censurata, dopo aver stabilito nel primo periodo, in cinque anni, decorrenti dall'entrata in vigore del citato piano dei servizi, la durata dei vincoli ablativi in questione, prevede, nel secondo periodo (cioè proprio nella parte della cui legittimità costituzionale il rimettente dubita), che «[d]etti vincoli decadono qualora, entro tale termine, l'intervento cui sono preordinati non sia inserito, a cura dell'ente competente alla sua realizzazione, nel programma triennale delle opere pubbliche e relativo aggiornamento [...]».

Ciò posto, il rimettente espone, in punto di rilevanza, che le società Terra Moretti spa e Società Agricola Bellavista ss hanno impugnato l'atto contenente la dichiarazione di pubblica utilità e i successivi provvedimenti, adottati nell'ambito del procedimento espropriativo preordinato alla realizzazione di una strada di collegamento, in parte prevista su un fondo di proprietà della Terra Moretti spa e destinato dalla Società Agricola Bellavista ss alla coltivazione di uva per la produzione di vino pregiato.

La dichiarazione di pubblica utilità, contenuta nella deliberazione del Consiglio comunale del 15 febbraio 2018, n. 11 (recante l'approvazione del progetto dell'opera da realizzare), sarebbe stata adottata - riferisce il rimettente - quando erano già decorsi cinque anni dal momento dell'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio.

Quest'ultimo, infatti, troverebbe origine nell'approvazione, in data 21 novembre 2012, del piano di governo del territorio del Comune di Adro, che prevedeva l'assoggettamento del fondo in questione a vincolo ablativo fino al 21 novembre 2017.

La decadenza del vincolo ablativo sarebbe stata impedita proprio e soltanto in forza dell'applicazione della disposizione censurata. Tale effetto sarebbe cioè derivato dall'inserimento dell'intervento, prima della scadenza quinquennale del vincolo espropriativo, nel programma triennale delle opere pubbliche - nella specie approvato in data 6 aprile 2017 - inserimento che avrebbe così legittimato l'adozione della dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, pur se intervenuta in data 15 febbraio 2018, e dunque oltre il termine quinquennale decorrente dall'approvazione del piano di governo del territorio.

Il TAR Lombardia riferisce che, nella medesima data da ultimo indicata, è stata anche adottata dal Consiglio comunale di Adro una variante urbanistica (poi approvata con deliberazione del 12 maggio 2018, n. 23).

Tuttavia, con riferimento all'opera pubblica di cui si tratta, quest'ultima deliberazione non avrebbe legittimamente reiterato il vincolo preordinato all'esproprio (ormai già scaduto), in quanto il Comune di Adro, in applicazione della disposizione censurata, avrebbe semplicemente «preso atto» dell'inserimento dell'intervento nel programma triennale delle opere pubbliche e del conseguente «effetto "confermativo"» dell'efficacia del vincolo.

A giudizio del TAR Lombardia - che attribuisce al provvedimento di variante urbanistica funzione meramente ricognitiva di un effetto legale già prodottosi - la sua mancata impugnazione da parte delle società ricorrenti non avrebbe dunque rilievo, poiché il provvedimento stesso «risulterebbe inevitabilmente ed automaticamente travolto dall'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della norma che ne rappresenta il presupposto».

Infatti, la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, impugnata dalle ricorrenti, sarebbe comunque intervenuta sulla base di un vincolo preordinato all'esproprio risalente a più di cinque anni prima, sicché essa poggerebbe esclusivamente su una sorta di "proroga automatica" del vincolo, conseguente all'inclusione dell'opera nel programma triennale delle opere pubbliche ai sensi della disposizione censurata.

Quest'ultima costituirebbe, in definitiva, l'unico ostacolo frapposto all'annullamento dell'atto.

1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo*, sulla scorta della giurisprudenza di questa Corte, ricorda che, trascorso un periodo di ragionevole durata - oggi fissato in cinque anni dall'art. 9, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (Testo A)» (d'ora innanzi: t.u. espropriazioni) - la pubblica amministrazione può reiterare il vincolo solo motivando adeguatamente in relazione alla persistenza di effettive esigenze urbanistiche (art. 9, comma 4, t.u. espropriazioni), e comunque corrispondendo un indennizzo (ai sensi del successivo art. 39 del medesimo testo unico).

Secondo il Tribunale amministrativo rimettente, dunque, l'esercizio del potere ablatorio può essere ritenuto conforme all'art. 42 Cost., solo se risulti limitato nel tempo e compensato, in caso di reiterazione del vincolo, dalla corresponsione di un equo indennizzo.

Ricorda il giudice *a quo*, in particolare, che la giurisprudenza costituzionale (è richiamata la sentenza n. 179 del 1999) ha escluso che il vincolo possa essere reiterato senza che si proceda, alternativamente, all'espropriazione (o comunque al «serio inizio dell'attività preordinata all'espropriazione stessa mediante approvazione dei piani attuativi»), oppure alla corresponsione di un indennizzo.



Nella ricostruzione del TAR Lombardia, questo «serio inizio» dell'attività espropriativa sarebbe stato individuato dal legislatore statale, unico competente a tal fine, nel provvedimento che dichiara la pubblica utilità dell'opera; quindi, in un atto che comunque garantisce la partecipazione del proprietario del bene.

L'art. 9, comma 12, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, avrebbe, invece, disciplinato una nuova ipotesi di attuazione del vincolo espropriativo, in mancanza di un serio avvio della procedura espropriativa e, in particolare, di una tempestiva dichiarazione di pubblica utilità dell'opera.

In tal modo, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., la legge regionale avrebbe ecceduto la propria competenza concorrente in materia, dal momento che l'art. 12 t.u. espropriazioni non ricomprendrebbe, tra gli atti che comportano la dichiarazione di pubblica utilità, l'inserimento dell'opera pubblica nel programma triennale.

Inoltre, in lesione dell'art. 42 Cost., la disposizione censurata consentirebbe l'esercizio del potere ablatorio «a tempo indeterminato», in ragione di un provvedimento - appunto l'approvazione del piano triennale delle opere pubbliche - la cui adozione, da un lato, non può essere qualificata come serio avvio della procedura espropriativa, e, dall'altro, non garantisce la partecipazione procedimentale degli interessati e può essere indefinitamente rinnovato, senza necessità né di motivazione, né di indennizzo.

2.- In via preliminare, non può essere accolta la richiesta di una declaratoria d'inammissibilità delle questioni per sopravvenuto difetto di rilevanza, avanzata dal Comune di Adro, costituito in giudizio, in conseguenza della rinuncia al ricorso depositata nel giudizio *a quo* dalle società espropriate.

Come stabilito dall'art. 18 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, il giudizio incidentale di costituzionalità è autonomo rispetto al giudizio *a quo*, nel senso che non risente delle vicende di fatto, successive all'ordinanza di rimessione e relative al rapporto dedotto nel processo principale. Per questo, la costante giurisprudenza costituzionale afferma che la rilevanza della questione deve essere valutata alla luce delle circostanze sussistenti al momento del provvedimento di rimessione, senza che assumano rilievo eventi sopravvenuti (sentenze n. 244 e n. 85 del 2020), quand'anche costituiti dall'estinzione del giudizio principale per effetto di rinuncia da parte dei ricorrenti (ordinanza n. 96 del 2018).

3.- Deve essere, inoltre, circoscritto il *thema decidendum*.

Il giudice *a quo*, in dispositivo, indirizza le proprie censure sull'intero comma 12 dell'art. 9 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005.

La motivazione dell'ordinanza di rimessione, tuttavia, consente agevolmente di delimitare l'oggetto delle censure al solo secondo periodo del comma in esame, limitatamente alla parte in cui prevede che i vincoli preordinati all'espropriazione decadono qualora, entro cinque anni dall'approvazione del piano dei servizi che prevede l'intervento, quest'ultimo non sia inserito, a cura dell'ente competente alla sua realizzazione, nel programma triennale delle opere pubbliche e relativo aggiornamento.

4.- Sempre in via preliminare, va rigettata l'eccezione d'inammissibilità per difetto di rilevanza, originariamente avanzata dalla difesa del Comune di Adro, secondo cui l'adozione della variante allo strumento urbanistico, in quanto idonea a reiterare il vincolo preordinato all'esproprio, renderebbe irrilevanti le questioni di legittimità costituzionale sollevate.

Nel caso in esame, non risulta implausibile il ragionamento del rimettente, secondo il quale il Comune di Adro non sarebbe stato obbligato a reiterare il vincolo - nonostante la scadenza del quinquennio dalla originaria apposizione - proprio in virtù della norma censurata, che avrebbe determinato una "proroga" *ex lege* del vincolo, a seguito dell'inserimento dell'opera nel programma triennale, per la durata di quest'ultimo e dei suoi eventuali aggiornamenti annuali.

Infatti, da questo punto di vista, il provvedimento di variante urbanistica, quantomeno in relazione all'opera di cui si tratta, potrebbe considerarsi meramente ricognitivo e, come tale, prima ancora che "atipico" (come ritenuto dal rimettente), addirittura superfluo.

Non si versa, pertanto, in una di quelle ipotesi di manifesta implausibilità della motivazione sulla rilevanza, che impediscono, secondo costante giurisprudenza costituzionale, l'esame del merito (da ultimo, sentenze n. 218 del 2020 e n. 208 del 2019).

5.- Neppure può essere accolta l'eccezione d'inammissibilità delle censure di violazione dell'art. 117 Cost., per non avere il rimettente indicato «quale comma e/o lettera sarebbero stati violati».

In primo luogo, il giudice *a quo*, almeno in un passaggio dell'ordinanza di rimessione, individua espressamente il terzo comma dell'art. 117 Cost. quale parametro evocato.





È, poi, ininfluyente che il rimettente non menzioni espressamente la materia di legislazione concorrente tra quelle indicate nel terzo comma dell'art. 117 Cost., quando la questione, nel contesto della motivazione, risulti chiaramente enunciata (in senso analogo, da ultimo, sentenza n. 264 del 2020). E dal tenore dell'ordinanza di rimessione si evince con sufficiente chiarezza che le censure si incentrano sulla violazione della competenza legislativa concorrente spettante alla Regione nella materia «governo del territorio».

6.- Va invece, e ancora preliminarmente, dichiarata l'inammissibilità della questione sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

Il rimettente non ha, infatti, assolto l'onere di motivazione sulla non manifesta infondatezza del prospettato dubbio di legittimità costituzionale.

L'ordinanza di rimessione è, invero, volta unicamente a denunciare la lesione degli artt. 42 e 117, terzo comma, Cost., sotto i profili prima illustrati, e non indica alcuna ragione a sostegno di uno specifico contrasto della disposizione censurata con il parametro interposto sovranazionale.

Tale carenza conduce inevitabilmente all'inammissibilità della specifica questione in esame (in tal senso, tra le molte, sentenze n. 223 e n. 115 del 2020).

7.- Quanto all'esame del merito delle residue questioni di legittimità costituzionale, è utile premettere qualche sintetico richiamo alla disciplina statale e regionale rilevante, nonché alla pertinente giurisprudenza costituzionale.

8.- Governata dall'art. 42, terzo comma, Cost., l'espropriazione per motivi d'interesse generale consiste in un procedimento preordinato all'emanazione di un provvedimento che trasferisce la proprietà o altro diritto reale su di un bene.

Il legislatore statale ha introdotto a tal fine uno schema procedimentale articolato nelle fasi indicate dall'art. 8 t.u. espropriazioni, costituite dalla sottoposizione del bene al vincolo preordinato all'esproprio, dalla dichiarazione di pubblica utilità dell'opera che deve essere realizzata e dalla determinazione dell'indennità di espropriazione.

Tali fasi sono finalizzate all'emissione del decreto di esproprio.

Ai sensi del successivo art. 9 del medesimo testo unico, un bene è sottoposto al vincolo preordinato all'espropriazione quando diventa efficace, in base alla specifica normativa statale e regionale di riferimento, l'atto di approvazione del piano urbanistico generale, ovvero una sua variante, che preveda la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità.

Una volta apposto il vincolo espropriativo, il proprietario del bene resta titolare del suo diritto sulla cosa e nel possesso di essa, ma non può utilizzarla in contrasto con la destinazione dell'opera, fino a che l'amministrazione non proceda all'espropriazione.

Come ricorda il giudice rimettente, questa Corte, con la sentenza n. 55 del 1968, ha dichiarato costituzionalmente illegittimi i numeri 2), 3) e 4) dell'art. 7 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), nonché l'art. 40 della stessa legge, nella parte in cui non prevedevano un indennizzo per le limitazioni espropriative a tempo indeterminato.

Il legislatore statale, chiamato a sciogliere l'alternativa tra un indennizzo da corrispondere immediatamente, al momento dell'apposizione del vincolo di durata indeterminata, e un vincolo senza immediato indennizzo ma a tempo determinato, ha optato per tale seconda soluzione, con la legge 19 novembre 1968, n. 1187 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150), il cui art. 2 ha stabilito la durata quinquennale del vincolo, periodo durante il quale la necessità di corrispondere un indennizzo è esclusa.

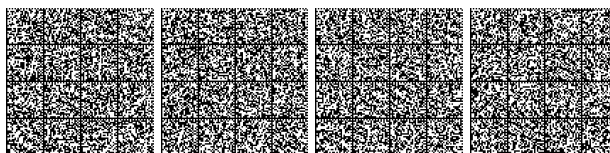
Con la sentenza n. 179 del 1999, infine, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 7, numeri 2), 3) e 4), e 40 della legge n. 1150 del 1942, e 2, primo comma, della legge n. 1187 del 1968, nella parte in cui consentiva alla pubblica amministrazione di reiterare i vincoli espropriativi scaduti senza la previsione di un indennizzo.

Il legislatore statale si è adeguato a queste indicazioni con l'emanazione del già richiamato t.u. espropriazioni.

In base alle norme dettate da quest'ultimo, il vincolo preordinato all'esproprio è di durata quinquennale (art. 9, comma 2) - periodo, cosiddetto di franchigia, durante il quale al proprietario del bene non è dovuto alcun indennizzo - e decade se, entro tale termine, non è dichiarata la pubblica utilità dell'opera (art. 9, comma 3).

Una volta decaduto e, dunque, divenuto inefficace, il vincolo può solo essere motivatamente reiterato, subordinatamente alla previa approvazione di un nuovo piano urbanistico generale o di una sua variante (art. 9, comma 4), e con la corresponsione di un apposito indennizzo (art. 39).

Le stesse garanzie devono sorreggere una eventuale proroga del vincolo prima della sua naturale scadenza (in tal senso, sentenza n. 314 del 2007).



Una volta apposto il vincolo, occorre procedere alla dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, entro il termine di efficacia del vincolo espropriativo (art. 13, comma 1, t.u. espropriazioni).

Si tratta dell'atto con il quale vengono individuati in concreto i motivi di interesse generale cui l'art. 42, terzo comma, Cost. subordina l'espropriazione della proprietà privata nei casi previsti dalla legge (sentenza n. 155 del 1995).

Con la dichiarazione di pubblica utilità, la pubblica amministrazione avvia effettivamente la procedura espropriativa, accertando l'interesse pubblico dell'opera attraverso l'individuazione specifica di essa e la sua collocazione nel territorio, nel rispetto del contraddittorio tra i cittadini interessati e l'amministrazione.

Un ruolo centrale nell'attuale disciplina del procedimento espropriativo è svolto dalla cosiddetta dichiarazione implicita di pubblica utilità.

Il t.u. espropriazioni, infatti, prevede che l'adozione di taluni atti, aventi struttura e funzioni proprie, comporti anche la dichiarazione di pubblica utilità delle opere da essi previste.

In particolare, ai sensi dell'art. 12, comma 1, la dichiarazione di pubblica utilità si intende disposta «quando l'autorità espropriante approva a tale fine il progetto definitivo dell'opera pubblica o di pubblica utilità, ovvero quando sono approvati il piano particolareggiato, il piano di lottizzazione, il piano di recupero, il piano di ricostruzione, il piano delle aree da destinare a insediamenti produttivi, ovvero quando è approvato il piano di zona». Inoltre, e comunque, essa si intende disposta quando la normativa vigente prevede che equivalga «a dichiarazione di pubblica utilità l'approvazione di uno strumento urbanistico, anche di settore o attuativo, la definizione di una conferenza di servizi o il perfezionamento di un accordo di programma, ovvero il rilascio di una concessione, di una autorizzazione o di un atto avente effetti equivalenti».

8.1.- In ambito statale, il programma triennale dei lavori pubblici è attualmente previsto dall'art. 21 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), il quale disciplina unitariamente la programmazione, sia per i lavori pubblici che per i servizi e le forniture, demandando (comma 8) a un decreto ministeriale, di natura regolamentare, la normazione di dettaglio.

Ai sensi dell'art. 3, lettera ggggg-sexies), cod. contratti pubblici, il programma rappresenta il documento, da aggiornare annualmente, che le amministrazioni adottano al fine di individuare i lavori da avviare nel triennio.

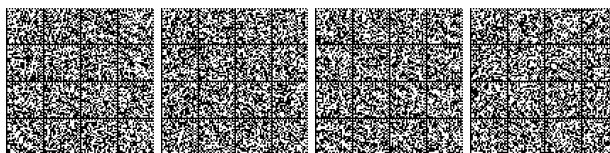
Ai fini della presente decisione, va altresì sottolineato che, in relazione alla definizione del contenuto del programma in questione, la disciplina della partecipazione dei privati interessati è contenuta nella fonte regolamentare prima evocata: l'art. 5, comma 5, del decreto ministeriale 16 gennaio 2018, n. 14 («Regolamento recante procedure e schemi-tipo per la redazione e la pubblicazione del programma triennale dei lavori pubblici, del programma biennale per l'acquisizione di forniture e servizi e dei relativi elenchi annuali e aggiornamenti annuali»), prevede, infatti, che le amministrazioni «possono consentire» la presentazione di «eventuali» osservazioni entro trenta giorni dalla pubblicazione del programma sul profilo informatico del committente e che l'approvazione definitiva del documento programmatico triennale, con gli eventuali aggiornamenti, avviene entro i successivi trenta giorni dalla scadenza del termine fissato per tali «consultazioni», ovvero, comunque, entro sessanta giorni dalla pubblicazione sul suddetto profilo.

9.- La complessiva disciplina statale sinteticamente richiamata ha trovato peculiare attuazione nella legislazione della Regione Lombardia.

Come riconosce significativamente lo stesso art. 5, comma 1, t.u. espropriazioni («[l]e Regioni a statuto ordinario esercitano la potestà legislativa concorrente, in ordine alle espropriazioni strumentali alle materie di propria competenza [...]»), l'espropriazione costituisce una funzione trasversale, che può esplicarsi in varie materie, anche di competenza concorrente. Tra queste, soprattutto, il «governo del territorio», per la pacifica attrazione in quest'ultimo dell'urbanistica, come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale (tra le più recenti, sentenze n. 130 del 2020 e n. 254 del 2019).

La Regione Lombardia, nell'esercizio delle proprie competenze legislative, si è dotata sia di una propria legge per il governo del territorio (legge reg. Lombardia n. 12 del 2005), sia di una disciplina in materia di procedimento di espropriazione, contenuta nella legge della Regione Lombardia 4 marzo 2009, n. 3 (Norme regionali in materia di espropriazione per pubblica utilità).

Con specifico riferimento alla vicenda che ha dato origine al giudizio *a quo*, relativo ad una fattispecie in cui sono in questione le prime due fasi della procedura espropriativa (apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e dichiarazione di pubblica utilità) assumono rilievo, nella legislazione della Regione Lombardia, due disposizioni: da un lato, quella effettivamente censurata, contenuta nella legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, che attribuisce, come s'è visto, peculiare effetto all'inserimento dell'opera pubblica o di pubblica utilità nel programma triennale delle opere pubbliche; dall'altro, l'art. 9 della legge reg. Lombardia n. 3 del 2009, il quale, nell'indicare gli atti che comportano la dichiarazione di pubblica utilità, include - a differenza della appena ricordata disciplina statale - anche il programma triennale delle opere pubbliche, subordinando però tale effetto all'accertamento di alcuni requisiti.



In particolare, il comma 2 della previsione da ultimo citata esige, relativamente a ciascuna opera per la quale il programma triennale intende produrre l'effetto in parola, che esso contenga: un piano particellare che individui i beni da espropriare, con allegate le relative planimetrie catastali; una motivazione circa la necessità di dichiarare la pubblica utilità in tale fase; la determinazione del valore da attribuire ai beni da espropriare, in conformità ai criteri applicabili in materia, con l'indicazione della relativa copertura finanziaria.

Pur riguardando entrambe il programma triennale delle opere pubbliche in ambito regionale, le due disposizioni hanno differenti obiettivi: la prima (oggetto delle censure di legittimità costituzionale) è relativa alla fase dell'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e stabilisce che il vincolo non decade se l'opera viene inserita nel programma; la seconda, relativa alla fase successiva del procedimento, include, alle condizioni viste, il programma in questione tra gli atti la cui approvazione comporta dichiarazione di pubblica utilità, con scelta, si è detto, innovativa rispetto alla disciplina statale.

Il giudice *a quo* non si occupa affatto della seconda disposizione e perciò non ne definisce il rapporto (di coordinamento, di alternatività, di esclusione) con la prima, che sospetta di illegittimità costituzionale. Si deve ritenere, peraltro, che tale pur indubbia lacuna non comporti l'inammissibilità delle questioni, per incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento, oppure per una erronea o incompleta individuazione della disciplina da censurare. Avendo affermato, nell'ordinanza di rimessione, che il programma triennale delle opere pubbliche approvato dal Comune di Adro non costituisce «serio inizio» della procedura espropriativa (carattere che, invece, è in generale riconosciuto alla dichiarazione di pubblica utilità di un'opera, e che, in virtù dei requisiti posti dall'art. 9, comma 2, legge reg. Lombardia n. 3 del 2009, potrebbe derivare, almeno nelle intenzioni del legislatore regionale, dall'inserimento nel programma triennale delle opere pubbliche corredate da quei requisiti), se ne deve dedurre che il rimettente abbia implicitamente ritenuto non applicabile l'art. 9 della legge reg. Lombardia n. 3 del 2009 alla fattispecie al suo esame.

Trattandosi, dunque, di disposizione non ritenuta pertinente alla definizione del giudizio, questa Corte può prescindere da qualsiasi valutazione su di essa, sia in punto di ammissibilità delle questioni, sia, nel merito, circa la sua riconducibilità alla legittima espressione della potestà legislativa concorrente spettante alla Regione nella materia «governo del territorio».

10.- Tutto ciò premesso, le questioni di legittimità costituzionale sollevate sull'art. 9, comma 12, della legge reg. n. 12 del 2005 sono fondate, poiché tale disposizione viola gli artt. 42, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost.

Non può che ribadirsi, nel solco della sentenza n. 179 del 1999, che la proroga in via legislativa dei vincoli espropriativi è fenomeno inammissibile dal punto di vista costituzionale, qualora essa si presenti «sine die o all'infinito (attraverso la reiterazione di proroghe a tempo determinato che si ripetano aggiungendosi le une alle altre), o quando il limite temporale sia indeterminato, cioè non sia certo, preciso e sicuro e, quindi, anche non contenuto in termini di ragionevolezza».

Questo è proprio il vizio che presenta, in primo luogo, la disposizione censurata.

Come correttamente evidenziato dal giudice rimettente, infatti, l'art. 9, comma 12, secondo periodo, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, consente la protrazione dell'efficacia del vincolo preordinato all'esproprio ben oltre la naturale scadenza quinquennale e, in virtù dell'inclusione dell'aggiornamento annuale del programma triennale delle opere pubbliche nell'ambito applicativo della norma, per un tempo sostanzialmente indefinito, senza che sia previsto il riconoscimento al privato interessato di alcun indennizzo.

Questo effetto si pone in frontale contrasto con la giurisprudenza costituzionale illustrata in precedenza, dando seguito alla quale il legislatore statale ha individuato un ragionevole punto di equilibrio tra la reiterabilità indefinita dei vincoli e la necessità di indennizzare il proprietario.

Gli artt. 42, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost. sono, infatti, violati in tutti i casi in cui - come avviene nella specie - alla protrazione automatica di vincoli di natura espropriativa, disposta da una legge regionale oltre il punto di tollerabilità individuato dal legislatore statale, non corrisponda l'obbligo di riconoscere un indennizzo.

A ciò si aggiunga che, nel consentire la proroga senza indennizzo del vincolo preordinato all'esproprio oltre il quinquennio originario, il legislatore regionale ha ommesso di imporre un preciso onere motivazionale circa l'interesse pubblico al mantenimento del vincolo per un periodo che oltrepassa quello cosiddetto di franchigia: ciò che invece è richiesto dalla legge statale (art. 9, comma 4, t.u. espropriazioni) per le ipotesi di reiterazione del vincolo.

Ancora, e si tratta di un profilo che non risulta certo ultimo per importanza, la disposizione censurata appare del tutto carente quanto al livello di garanzia partecipativa da riconoscersi al privato interessato.





Proprio in materia espropriativa, questa Corte ha da tempo affermato che i privati interessati, prima che l'autorità pubblica adotti provvedimenti limitativi dei loro diritti, devono essere messi «in condizioni di esporre le proprie ragioni, sia a tutela del proprio interesse, sia a titolo di collaborazione nell'interesse pubblico» (da ultimo, sentenza n. 71 del 2015).

La garanzia in parola è, invece, frustrata da un atto - l'approvazione del programma triennale delle opere pubbliche - in relazione al cui contenuto il codice dei contratti pubblici prevede forme di partecipazione di qualità e grado insufficienti, e comunque non corrispondenti a quelle stabilite dal t.u. espropriazioni (in particolare nell'art. 11) per gli atti appositivi e per quelli reiterativi del vincolo espropriativo.

Infatti, la partecipazione al procedimento che sfocia nel programma in questione è prevista esclusivamente dalla fonte regolamentare (d.m. n. 14 del 2018), non già dall'art. 21 cod. contratti pubblici e nemmeno dalla legge regionale. Inoltre, e soprattutto, l'art. 5, comma 5, del d.m. prima ricordato si limita a prevedere che le «amministrazioni possono consentire la presentazione di eventuali osservazioni» da parte dei privati interessati, così degradando la partecipazione a mera eventualità.

11.- Per queste complessive ragioni va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 12, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, secondo periodo, limitatamente alla parte in cui prevede che i vincoli preordinati all'espropriazione per la realizzazione, esclusivamente ad opera della pubblica amministrazione, di attrezzature e servizi previsti dal piano dei servizi decadono qualora, entro cinque anni decorrenti dall'entrata in vigore del piano stesso, l'intervento cui sono preordinati non sia inserito, a cura dell'ente competente alla sua realizzazione, nel programma triennale delle opere pubbliche e relativo aggiornamento.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 12, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), secondo periodo, limitatamente alla parte in cui prevede che i vincoli preordinati all'espropriazione per la realizzazione, esclusivamente ad opera della pubblica amministrazione, di attrezzature e servizi previsti dal piano dei servizi decadono qualora, entro cinque anni decorrenti dall'entrata in vigore del piano stesso, l'intervento cui sono preordinati non sia inserito, a cura dell'ente competente alla sua realizzazione, nel programma triennale delle opere pubbliche e relativo aggiornamento;*

*2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 12, legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 dicembre 2020.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

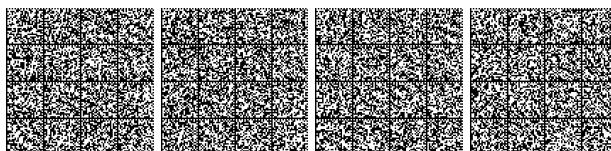
Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 18 dicembre 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 271

Ordinanza 3 - 18 dicembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Contraddittorio davanti alla Corte costituzionale - Intervento della madre gestazionale nel giudizio incidentale avente ad oggetto il divieto di riconoscimento ed esecuzione del provvedimento giudiziario straniero relativo all'inserimento nell'atto di stato civile di un minore, procreato all'estero tramite maternità surrogata, del genitore non biologico (c.d. d'intenzione) - Assenza di un interesse qualificato e diretto - Inammissibilità dell'intervento.**

- Legge 19 febbraio 2004, n. 40, art. 12, comma 6; legge 31 maggio 1995, n. 218, art. 64, comma 1, lettera g); decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, art. 18.
- Costituzione, artt. 2, 3, 30, 31 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8; Convenzione sui diritti del fanciullo, artt. 2, 3, 7, 8, 9 e 18; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 24.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

*Giudici :* Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

#### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 6, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), dell'art. 64, comma 1, lettera g), della legge 31 maggio 1995, n. 218 (Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato) e dell'art. 18 del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127), promosso dalla Corte di cassazione, sezione prima civile, nel procedimento vertente tra il Ministero dell'interno e altro e P. F. e altro, con ordinanza del 29 aprile 2020, iscritta al n. 99 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2020.

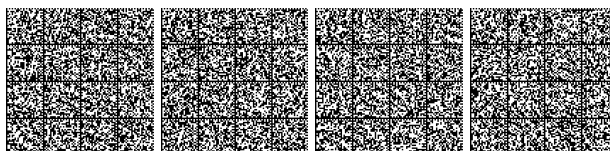
Visti gli atti di costituzione di P. F. e F. B., in proprio e «quali genitori» di P. B.F., nonché gli atti di intervento di J.E. N. e del Presidente del Consiglio dei ministri;

vista l'istanza di fissazione della camera di consiglio per la decisione sull'ammissibilità dell'intervento depositata da J.E. N.;

udito nella camera di consiglio del 2 dicembre 2020 il Giudice relatore Francesco Viganò;

deliberato nella camera di consiglio del 3 dicembre 2020.

Ritenuto che con ordinanza del 29 aprile 2020 la Corte di cassazione, sezione prima civile, ha sollevato - in riferimento agli artt. 2, 3, 30, 31 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), agli artt. 2, 3, 7, 8, 9 e 18 della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, e all'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) - questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, comma 6, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), 64, comma 1, lettera g), della



legge 31 maggio 1995, n. 218 (Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato) e 18 del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127), «nella parte in cui non consentono, secondo l'interpretazione attuale del diritto vivente, che possa essere riconosciuto e dichiarato esecutivo, per contrasto con l'ordine pubblico, il provvedimento giudiziario straniero relativo all'inserimento nell'atto di stato civile di un minore procreato con le modalità della gestazione per altri (altrimenti detta “maternità surrogata”) del cd. genitore d'intenzione non biologico»;

che la Sezione rimettente deve decidere sul ricorso proposto dal Ministero dell'interno e dal Sindaco del Comune di V. per l'annullamento dell'ordinanza con cui la Corte d'appello di Venezia - adita ex artt. 702-bis del codice di procedura civile e 67 della legge n. 218 del 1995 da P. F. e F. B., in proprio e «quali genitori» di P. B.F. - ha accertato la sussistenza dei requisiti per il riconoscimento in Italia dell'order della Supreme Court of British Columbia, che ha riconosciuto in capo a entrambi i ricorrenti lo status di “genitori” del minore («parents»), nato in Canada dalla madre surrogata J.E. N. a seguito di fecondazione dell'ovocita di una donatrice anonima con i gameti di P. F.;

che il giudice *a quo* espone che P. F. e F. B., cittadini italiani, entrambi di sesso maschile, coniugati in Canada (con matrimonio trascritto in Italia come unione civile), dopo la nascita di P. B.F., con cittadinanza italiana e canadese, hanno ottenuto la trascrizione nei registri di stato civile italiani dell'atto di nascita formato all'estero, che indicava come genitore il solo P. F.;

che, successivamente alla pronuncia dell'order della Supreme Court (cui era seguita la modifica dell'atto di nascita canadese), le parti hanno chiesto altresì la trascrizione nei registri di stato civile italiani di detto provvedimento, che indica quale genitore di P. B.F. anche il padre cosiddetto “d'intenzione” F. B.;

che, a seguito del rifiuto opposto dall'ufficiale di stato civile del Comune di V., essi hanno introdotto ricorso per l'accertamento della sussistenza dei requisiti per il riconoscimento in Italia della decisione canadese, ottenendo una pronuncia favorevole della Corte d'appello di Venezia, impugnata con ricorso per cassazione dal Ministero dell'interno e dal Sindaco del Comune di V.;

che il giudice *a quo*, richiamato il diritto vivente sulla contrarietà all'ordine pubblico internazionale del riconoscimento dell'efficacia di un provvedimento giurisdizionale straniero con il quale sia stato accertato il rapporto di filiazione tra un minore nato all'estero mediante il ricorso alla maternità surrogata e il “genitore d'intenzione” munito della cittadinanza italiana (è citata Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 8 maggio 2019, n. 12193), ritiene che le disposizioni censurate, come interpretate dal diritto vivente, siano in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU, agli artt. 2, 3, 7, 8, 9 e 18 della Convenzione sui diritti del fanciullo e all'art. 24 CDFUE, nonché in contrasto con gli artt. 2, 3, 30 e 31 Cost., che sanciscono, in rapporto alla filiazione, i principi di uguaglianza, non discriminazione, ragionevolezza e proporzionalità;

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

che si sono costituiti in giudizio P. F. e F. B., in proprio e in qualità «di genitori» di P. B.F., chiedendo invece l'accoglimento delle questioni;

che, con atto depositato il 15 settembre 2020, J.E. N., “madre gestazionale” di P. B.F., è intervenuta in giudizio ad adiuvandum, ai sensi dell'art. 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, chiedendo a questa Corte di dichiarare ammissibile l'intervento e di accogliere le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Sezione rimettente;

che, quanto alla propria legittimazione a intervenire, J.E. N. rivendica la titolarità di un interesse diretto e immediato rispetto al rapporto dedotto in giudizio, per la sua qualità di “madre gestazionale” del minore sui cui rapporti di filiazione si controverte nel giudizio *a quo*;

che, ad avviso dell'interveniente, avendo la Supreme Court of British Columbia accertato la titolarità del rapporto genitoriale in capo ai soli P. F. e F. B., l'omesso riconoscimento in Italia dell'efficacia di tale provvedimento porrebbe in discussione l'accertamento, operato dalla Corte straniera, dell'assenza di legame parentale tra sé e P. B.F. e - di conseguenza - l'insussistenza di propri diritti o doveri connessi a un tale legame, «potendo creare situazioni claudicanti con rilevanti conseguenze in termini di alimenti, mantenimento e successioni»;

che tale situazione di incertezza pregiudicherebbe lo stesso minore, la cui cura parentale dovrebbe essere assicurata dal “genitore d'intenzione”, individuato come titolare della responsabilità genitoriale nell'ordinamento canadese, e meglio attrezzato, per evidenti ragioni di prossimità, ad accudire il bambino;

che, del resto, l'eventuale mancato riconoscimento, in Italia, dell'order della Supreme Court of British Columbia sarebbe contrario all'ordine pubblico canadese, sicché nessuna pretesa alimentare o successoria di P. B.F. nei confronti della “madre gestazionale” potrebbe essere riconosciuta come efficace in Canada;



che, infine, essendo in Italia precluso, secondo il diritto vivente, il riconoscimento del provvedimento canadese, in ragione della supposta contrarietà della surrogazione di maternità alla dignità della “madre gestazionale”, a quest’ultima - dei cui diritti e libertà si discute - dovrebbe essere consentito di «contraddire rispetto alla propria storia personale, alla propria identità, alla propria dignità che si presuppone lesa»;

che, con istanza depositata il 15 settembre 2020, J.E. N. ha chiesto alla Corte di essere autorizzata alla consultazione del fascicolo di causa.

Considerato che l’intervento nel giudizio costituzionale di soggetti diversi dalle parti del giudizio *a quo* è regolato dagli artt. 4 e 4-*bis* delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale;

che, ai sensi dell’art. 4-*bis* delle Norme integrative, l’interveniente può chiedere alla Corte di prendere visione e trarre copia degli atti processuali, dopo che questa - con deliberazione da assumere in camera di consiglio prima dell’udienza pubblica - abbia dichiarato ammissibile il suo intervento;

che J.E. N. ha chiesto a questa Corte di dichiarare ammissibile il proprio intervento e, conseguentemente, di essere autorizzata a prendere visione degli atti processuali e a trarne copia;

che l’art. 4, comma 7, delle Norme integrative stabilisce che «[n]ei giudizi in via incidentale possono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio»;

che tale disposizione recepisce la costante giurisprudenza di questa Corte in merito all’ammissibilità dell’intervento nei giudizi in via incidentale di soggetti diversi dalle parti del giudizio *a quo*, dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Presidente della Giunta regionale;

che, in base a tale giurisprudenza, l’intervento di detti soggetti è ammissibile soltanto in quanto essi si assumano titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio (*ex plurimis*, sentenze n. 158 del 2020 con allegata ordinanza letta all’udienza del 10 giugno 2020, n. 119 del 2020, n. 30 del 2020 con allegata ordinanza letta all’udienza del 15 gennaio 2020, n. 253 del 2019 con allegata ordinanza letta all’udienza del 22 ottobre 2019, n. 206 del 2019 con allegata ordinanza letta all’udienza del 4 giugno 2019, n. 173 del 2019 con allegata ordinanza letta all’udienza del 18 giugno 2019; ordinanze n. 202 del 2020 e n. 204 del 2019);

che tale interesse qualificato sussiste allorché si configuri una «posizione giuridica suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall’esito del giudizio incidentale» (sentenza n. 159 del 2019; sentenza n. 194 del 2018 con allegata ordinanza letta all’udienza del 25 settembre 2018);

che, nel caso di specie, non risulta che J.E. N., “madre gestazionale” di P. B.F., nato in Canada tramite maternità surrogata, sia mai stata designata come genitore del minore, né nell’atto di nascita formato dalle autorità canadesi e rettificato a seguito dell’order della Supreme Court of British Columbia, né nei registri di stato civile italiani;

che, d’altra parte, J.E. N. si è limitata a prospettare il mero rischio di essere in futuro considerata titolare di diritti e doveri nei confronti del minore «in termini di alimenti, mantenimento e successioni»;

che, inoltre, il giudizio *a quo*, pendente innanzi alla Corte di cassazione e relativo al riconoscimento, in Italia, dell’efficacia di tale order, riguarda unicamente la posizione giuridica di P. F. (“padre biologico”) e di F. B. (“padre d’intenzione”), nei confronti del minore P. B.F.;

che, dunque, l’esito del giudizio costituzionale non è atto a produrre effetti giuridici diretti e immediati nella sfera della “madre gestazionale” J.E. N.;

che, in difetto di un’immediata e diretta incidenza dell’esito del giudizio incidentale sulla situazione giuridica di J.E. N., non è sufficiente a fondare la legittimazione all’intervento l’aspirazione della “madre gestazionale” a introdurre nel contraddittorio la «propria storia personale, [la] propria identità, [la] propria dignità che si presuppone lesa»;

che, infine, resta estranea alla valutazione della legittimazione all’intervento della “madre gestazionale” qualsiasi considerazione relativa all’allegato interesse del minore al riconoscimento in Italia dell’efficacia dell’order della Supreme Court of British Columbia;

che, pertanto, l’intervento di J. E.N. deve essere dichiarato inammissibile.

Visti gli artt. 4 e 4-*bis* delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibile l'intervento di J.E. N. nel giudizio indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 dicembre 2020.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 18 dicembre 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_200271

N. 272

*Sentenza 18 novembre - 21 dicembre 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Norme della Regione Marche - Impianti di trattamento dei rifiuti - Criteri per la localizzazione delle aree non idonee - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.**

**Ambiente - Norme della Regione Marche - Impianti di trattamento dei rifiuti - Disposizioni riferite esclusivamente ad altra dichiarata costituzionalmente illegittima - Sopravvenuto difetto di ogni significato giuridico - Illegittimità costituzionale consequenziale.**

**Ambiente - Norme della Regione Marche - Impianti di trattamento dei rifiuti - Criteri per la localizzazione delle aree non idonee - Ricorso del Governo - Lamentata violazione di giudicato costituzionale - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Marche 18 settembre 2019, n. 29, artt. 1, 2, 3, 4 e 5.
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lettera *s*), e 136.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

*Giudici :* Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente





## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, e, in via consequenziale, 3, 4 e 5 della legge della Regione Marche 18 settembre 2019, n. 29 (Criteri localizzativi degli impianti di combustione dei rifiuti e del CSS), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25-28 novembre 2019, depositato in cancelleria il 3 dicembre 2019, ed iscritto al n. 112 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Marche;

udito nella udienza pubblica del 18 novembre 2020 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato dello Stato Giovanni Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Marche;

deliberato nella camera di consiglio del 18 novembre 2020.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 25 novembre 2019 e depositato il successivo 3 dicembre (reg. ric. n. 112 del 2019) il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Marche 18 settembre 2019, n. 29 (Criteri localizzativi degli impianti di combustione dei rifiuti e del CSS), in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 136 della Costituzione.

L'art. 1 impugnato «definisce i criteri per l'individuazione dei luoghi idonei ad accogliere gli impianti di combustione del combustibile solido secondario (CSS) e quelli rientranti nelle tipologie di cui ai punti 1 e 10 dell'Allegato 2, Suballegato 1 (Norme tecniche per l'utilizzazione dei rifiuti non pericolosi come combustibili o come altro mezzo per produrre energia), del decreto del Ministero dell'Ambiente 5 febbraio 1998 (Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22)».

L'impugnato art. 2 prevede a tal fine che «[g]li impianti di cui all'articolo 1 devono essere ubicati ad una distanza minima di 5 chilometri dai centri abitati, come definiti dal decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) e da funzioni sensibili» (comma 1), e che «[l]a distanza dai centri abitati di cui al comma 1 va considerata dal perimetro esterno delle zone residenziali consolidate, di completamento e di espansione come individuate dagli strumenti urbanistici» (comma 2).

Il ricorrente osserva che, con la sentenza n. 142 del 2019, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Marche 28 giugno 2018, n. 22 (Modifica alla legge regionale 12 ottobre 2009, n. 24 "Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati"), che escludeva la collocazione, sul territorio regionale, di impianti di gestione dei rifiuti mediante combustione.

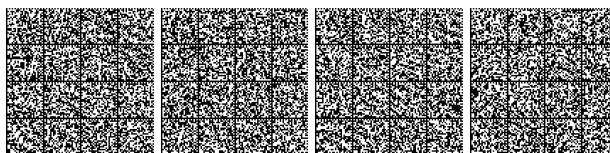
Ne conseguirebbe che le norme regionali impuginate sarebbero lesive dell'art. 136 Cost., poiché, eludendo il giudicato costituzionale, perseguirebbero un obiettivo corrispondente.

In secondo luogo, vi sarebbe la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Premesso che la normativa sui rifiuti appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, il ricorrente osserva che gli artt. 195, comma 1, lettera p), e 196, comma 1, lettere n) e o) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) consentono alla Regione, sulla base dei criteri generali dettati dalla normativa statale, di definire criteri per l'individuazione, da parte delle Province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti.

Le norme regionali impuginate, viceversa, vietano l'installazione degli impianti a 5 chilometri di distanza dai centri abitati e da «funzioni sensibili», ovvero, aggiunge il ricorrente, da «strutture scolastiche, asili, ospedali, case di riposo e case circondariali».

In tal modo, anziché un criterio di localizzazione coerente con la normativa statale, si sarebbe introdotta una illegittima limitazione alla localizzazione, che non permetterebbe né di identificare con certezza le aree interdette, né di individuare in positivo le aree idonee. Mancherebbe, inoltre, a causa del carattere legale del divieto, la «concreta istruttoria tecnica preordinata all'equo contemperamento degli interessi coinvolti».



Il ricorrente auspica, infine, che gli artt. 3, 4 e 5 della legge regionale impugnata siano dichiarati incostituzionali in via consequenziale, in quanto privi di autonomia rispetto alle disposizioni censurate.

2.- Si è costituita in giudizio in data 3 gennaio 2020 la Regione Marche, chiedendo che le questioni promosse con il ricorso siano dichiarate inammissibili, e comunque infondate.

La Regione eccepisce anzitutto l'inammissibilità del ricorso, nella parte relativa all'art. 1 impugnato, posto che la delibera del Consiglio dei ministri di autorizzazione alla proposizione del ricorso non lo menziona tra le disposizioni da censurare.

Inoltre, sarebbe inammissibile, per analogia ragione, la censura basata sull'art. 136 Cost., a sua volta non indicato nella suddetta delibera.

Quanto all'art. 2, impugnato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., la difesa regionale sostiene anzitutto che la sola norma statale pertinente, tra quelle richiamate dall'Avvocatura, sarebbe l'art. 196, comma 1, lettera *n*), del d.lgs. n. 152 del 2006 (d'ora in avanti cod. ambiente) cod. ambiente, perché gli artt. 195, comma 1, lettera *p*), e 196, comma 1, lettera *o*), del medesimo d.lgs., avrebbero per oggetto i soli "impianti di smaltimento", mentre gli impianti regolati dalle norme regionali impuginate sarebbero "di recupero", in base alla classificazione recata dall'art. 35, comma 4, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) convertito, con modificazioni, nella legge n. 164 del 2014.

Ciò premesso, la difesa regionale conclude che l'art. 2 impugnato abbia provveduto a definire i criteri ai quali le Province dovranno attenersi per la individuazione delle aree non idonee, per l'appunto in esecuzione di quanto demandato alla Regione dall'art. 196, comma 1, lettera *n*), del cod. ambiente.

La questione sarebbe perciò manifestamente infondata.

3.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica, le parti hanno depositato memorie.

3.1.- L'Avvocatura generale sottolinea che l'impugnato art. 1 della legge reg. Marche n. 19 del 2019 impugnata è strettamente connesso all'art. 2, sicché deve ritenersi che il Consiglio dei ministri abbia autorizzato la proposizione del ricorso, anche quanto alla prima di tali disposizioni.

Parimenti, la relazione allegata alla delibera del Consiglio dei ministri reca la sottolineatura che le disposizioni regionali impuginate sono state introdotte "surrettiziamente", per riproporre la disciplina già dichiarata incostituzionale dalla sentenza n. 142 del 2019.

Pertanto, la questione relativa all'art. 136 Cost. sarebbe ammissibile.

Nel merito, la difesa statale ribadisce che agli "impianti di recupero", da considerare parte dell'insieme costituito dagli "impianti di smaltimento", si applicano le norme relative a questi ultimi, e tra queste gli artt. 195, comma 1, lettera *p*), e 196, comma 1, lettera *o*), del cod. ambiente.

3.2.- La Regione Marche, a sua volta, ha insistito sulle conclusioni già rassegnate.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Marche 18 settembre 2019, n. 29 (Criteri localizzativi degli impianti di combustione dei rifiuti e del CSS), in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *s*), e 136 della Costituzione.

Con la legge regionale impugnata il legislatore marchigiano ha inteso esercitare la competenza attribuita alla Regione dall'art. 196, comma 1, lettera *n*), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), quanto alla definizione dei criteri per l'individuazione, da parte delle Province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti.

In particolare, con riguardo alla tipologia di impianti individuata dall'impugnato art. 1, l'art. 2 seguente ne vieta l'ubicazione ad una distanza inferiore a 5 chilometri dai centri abitati, nonché dai luoghi ove siano esercitate "funzioni sensibili".

Il ricorrente deduce che tali disposizioni ledano l'art. 136 Cost., perché con esse il legislatore regionale avrebbe riprodotto norme già dichiarate incostituzionali con la sentenza n. 142 del 2019.





Con tale pronuncia, in particolare, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Marche 28 giugno 2018, n. 22 (Modifica alla legge regionale 12 ottobre 2009, n. 24 "Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati"), che escludeva la collocazione, sull'intero territorio regionale, di impianti di gestione dei rifiuti mediante combustione.

Inoltre, sarebbe violata la competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), alla quale va pacificamente ricondotta la disciplina dei rifiuti (*ex plurimis*, sentenza n. 289 del 2019), per due profili distinti.

In primo luogo, somministrando alle Province, con la legge regionale impugnata, i criteri per individuare le aree non idonee ad accogliere gli impianti, sarebbe stato eluso l'obbligo, formulato dalla normativa statale, di valutare «in concreto» i luoghi, «in sede procedimentale», e sarebbe perciò mancata una adeguata «istruttoria tecnica preordinata all'equo contemperamento degli interessi coinvolti».

In secondo luogo, il divieto di localizzazione prescelto sarebbe carente quanto alla parallela necessità di selezionare le aree invece idonee e, in ogni caso, non previsto dalla normativa statale. Esso si rivelerebbe, perciò, un illegittimo limite alla localizzazione, anziché un criterio di localizzazione.

2.- La Regione Marche, nel costituirsi in giudizio, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni concernenti l'art. 1 impugnato, poiché esso non è indicato tra le disposizioni di cui il Consiglio dei ministri ha autorizzato l'impugnativa.

L'eccezione è fondata, perché questa Corte ha costantemente affermato che la questione proposta in via principale, rispetto alla quale difetti la necessaria piena corrispondenza tra il ricorso e la delibera del Consiglio dei ministri che l'ha autorizzato, è inammissibile (*ex plurimis*, sentenze n. 199 del 2020, n. 83 del 2018, n. 152 del 2017, n. 265 e n. 239 del 2016).

3.- La resistente ha anche eccepito l'inammissibilità delle questioni (artt. 1 e 2) basata sulla violazione dell'art. 136 Cost., perché neppure tale parametro sarebbe stato indicato nella delibera del Consiglio dei ministri.

L'eccezione è infondata.

La delibera di autorizzazione alla proposizione del ricorso rinvia, infatti, alla relazione del Ministro per gli affari regionali, ove si osserva che «[l]a disposizione regionale in esame, surrettiziamente, ripropone dunque il medesimo divieto generalizzato già censurato» con la sentenza n. 142 del 2019.

Benché l'art. 136 Cost. non sia espressamente menzionato, è evidente la volontà dell'organo politico, titolare del potere di impugnativa, di porre a questa Corte, a mezzo della intermediazione tecnica dell'Avvocatura generale, la questione di costituzionalità concernente la violazione del giudicato costituzionale.

In presenza di tale volontà, questa Corte ha già affermato che «spetta alla parte ricorrente "la più puntuale indicazione dei parametri del giudizio", giacché la discrezionalità della difesa tecnica ben può integrare una solo parziale individuazione dei motivi di censura [...]» (sentenza n. 128 del 2018).

4.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 impugnato, in riferimento all'art. 136 Cost., non è fondata.

La violazione del giudicato costituzionale si ha ogni qual volta una disposizione di legge intende mantenere in vita o ripristinare, sia pure indirettamente, gli effetti della struttura normativa che aveva formato oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale (da ultimo, sentenza n. 256 del 2020).

Con la sentenza n. 142 del 2019 è stata dichiarata costituzionalmente illegittima la scelta del legislatore marchigiano di impedire sull'intero territorio regionale qualsiasi forma di combustione del combustibile solido secondario, dei rifiuti o dei materiali e sostanze derivanti dal trattamento dei rifiuti medesimi.

La disposizione oggi impugnata, viceversa, prescrive criteri di localizzazione degli impianti di trattamento, sul presupposto che sia venuto meno il divieto assoluto colpito dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale.

Essa, pertanto, non lede il giudicato costituzionale.

5.- La questione di costituzionalità dell'art. 2 impugnato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., è fondata.

Il ricorrente ha anzitutto sostenuto che, nell'ambito di una materia assegnata alla competenza legislativa esclusiva statale, la Regione non avrebbe potuto fissare nella forma della legge regionale i criteri di individuazione delle aree non idonee all'installazione degli impianti, perché, invece, sarebbe stato necessario pronunciarsi all'esito di un procedimento amministrativo.

Questa Corte ha recentemente affermato che il procedimento amministrativo costituisce il luogo elettivo di composizione degli interessi, in quanto «[è] nella sede procedimentale [...] che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore



economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela. La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibili l'emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241[...]: efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza. Viene in tal modo garantita, in primo luogo, l'imparzialità della scelta, alla stregua dell'art. 97 Cost., ma poi anche il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell'interesse primario, in attuazione del principio del buon andamento dell'amministrazione, di cui allo stesso art. 97 Cost. (sentenza n. 69 del 2018)» (sentenza n. 116 del 2020).

Si è aggiunto che «se la materia, per la stessa conformazione che il legislatore le ha dato, si presenta con caratteristiche tali da enfatizzare il rispetto di regole che trovano la loro naturale applicazione nel procedimento amministrativo, ciò deve essere tenuto in conto nel vagliare sotto il profilo della ragionevolezza la successiva scelta legislativa, pur tipicamente discrezionale, di un intervento normativo diretto» (sentenza n. 116 del 2020).

Tali asserzioni di carattere generale trovano una speculare corrispondenza nella prerogativa, propria del legislatore statale nelle materie affidate alla sua competenza legislativa esclusiva, di vincolare la Regione ad esercitare in forma procedimentale l'attività amministrativa che la normativa statale abbia allocato a livello regionale, precludendo il ricorso alla funzione legislativa (*ex plurimis*, sentenze n. 28 del 2019, n. 66 del 2018 e n. 20 del 2012).

6.- Con riferimento al procedimento di localizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti tale principio ha già trovato reiterate conferme nella giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 142, n. 129 e n. 28 del 2019).

L'art. 199, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006 (d'ora in avanti cod. ambiente) disciplina i piani regionali di gestione dei rifiuti, attribuendo loro un contenuto in parte eventuale, in parte necessario.

Entro quest'ultimo si colloca proprio la specificazione dei «criteri per l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti, nonché per l'individuazione dei luoghi o impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti» (art. 199, comma 3, lettera l, del cod. ambiente).

È perciò il suddetto piano la sede che il legislatore competente ha scelto, al fine di ponderare i complessi interessi coinvolti dalla decisione, all'esito di un procedimento amministrativo aperto alla partecipazione del pubblico, e nel quale sono sentiti gli enti locali e le Autorità d'ambito.

Sul punto, l'art. 199, comma 1, del cod. ambiente è infatti esplicito nel prevedere che «[l']approvazione dei piani regionali avviene tramite atto amministrativo».

7.- Va aggiunto che un simile indirizzo legislativo rappresenta un coerente sviluppo delle premesse formulate con l'individuazione degli obiettivi che il piano si prefigge, e con l'ulteriore contenuto che esso assume.

L'attività di pianificazione è per propria natura devoluta a realizzare una trama unitaria nell'assetto del territorio, ove confluiscono i più vari, e talvolta divergenti, interessi che la legge persegue. Sempre più presente nell'ordinamento, e tipica dell'attività amministrativa, è perciò l'esigenza di raggiungere un punto di sintesi, adottando scelte non frazionate, ma sensibili al contesto di pianificazione al quale vengono a sovrapporsi.

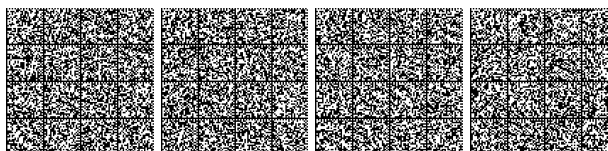
L'art. 199, comma 5, del cod. ambiente, stabilendo che «il piano regionale di gestione dei rifiuti è coordinato con gli altri strumenti di pianificazione di competenza regionale previsti dalla normativa vigente» persegue proprio tale scopo. Ad esso la disposizione regionale impugnata viceversa si sottrae, ricorrendo ad un divieto di localizzazione insensibile alla concomitante pianificazione regionale, oltre che frutto di una scelta lontana da ogni concreto apprezzamento in ordine alla conformazione del territorio marchigiano.

È invece necessario che il citato piano adatti i criteri di esclusione di certe porzioni di territorio alla effettiva conformazione dello stesso, fuggendo divieti astratti che, anche in quanto formulati senza una visione sinottica della pianificazione, rischiano di tradursi in un forte ostacolo alla (se non persino nella impossibilità *di*), realizzazione degli impianti, con conseguente illegittimità costituzionale (sentenze n. 154 del 2016 e n. 285 del 2013).

Tali profili sono già di per sé sufficienti per concludere nel senso della fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Marche n. 29 del 2019 in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Non vi è perciò la necessità di soffermarsi sulle ulteriori ragioni di illegittimità denunciate dal ricorrente, con riguardo al medesimo parametro costituzionale.

8.- A seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 2, l'intero testo della legge reg. Marche n. 29 del 2019, esclusivamente riferita al divieto di localizzazione ora dichiarato incostituzionale, è divenuto privo di ogni significato giuridico.

Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) va perciò dichiarata l'illegittimità costituzionale in via consequenziale degli artt. 1, 3, 4 e 5 della legge reg. Marche n. 29 del 2019.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Marche 18 settembre 2019, n. 29 (Criteri localizzativi degli impianti di combustione dei rifiuti e del CSS);

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 3, 4 e 5 della legge reg. Marche n. 29 del 2019;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Marche n. 29 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Marche n. 29 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 136 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 novembre 2020.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_200272

N. 273

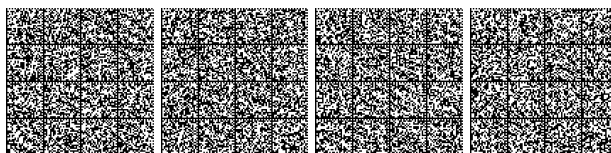
*Sentenza 3 - 21 dicembre 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Estensione di indennità non pensionabile agli autisti di rappresentanza - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia -- Utilizzazione ed estensione delle graduatorie concorsuali per l'accesso alla qualifica di dirigente - Disciplina dei limiti di spesa per le assunzioni di personale della polizia locale da parte delle Unioni territoriali intercomunali (UTI) e dei Comuni - Mantenimento del trattamento economico in godimento del personale trasferito, mediante mobilità volontaria, dalle Province alla Regione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi di uguaglianza, di imparzialità e di buon andamento, nonché della competenza esclusiva statale nelle materie dell'ordinamento civile e della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, e dei principi fondamentali statali di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 8 luglio 2019, n. 9, artt. 107, comma 1, lettera b), 108, 109 e 112, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 51, 97 e 117, commi secondo, lettere l) ed m), e terzo.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

*Giudici :* Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 107, comma 1, lettera *b*), 108, 109 e 112, comma 1, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 luglio 2019, n. 9 (Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 6-17 settembre 2019, depositato in cancelleria il 13 settembre 2019, iscritto al n. 98 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito nell'udienza pubblica del 1° dicembre 2020 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato dello Stato Francesca Morici per il Presidente del Consiglio dei ministri e, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020, l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

deliberato nella camera di consiglio del 3 dicembre 2020.

*Ritenuto in fatto*

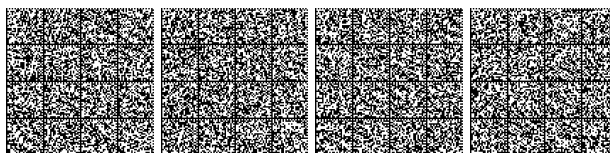
1.- Con ricorso notificato il 6-17 settembre 2019 e depositato il successivo 13 settembre, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in via principale, fra l'altro, degli artt. 107, comma 1, lettera *b*), 108, 109 e 112, comma 1, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 8 luglio 2019, n. 9 (Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio), in riferimento agli artt. 3, 51, primo comma, 97, 117, secondo comma, lettere *l*) e *m*), e terzo comma, della Costituzione.

1.1.- L'art. 107, comma 1, lettera *b*), della citata legge regionale è impugnato nella parte in cui modifica il comma 5, lettera *c*), dell'art. 8 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 dicembre 2016, n. 18 (Disposizioni in materia di sistema integrato del pubblico impiego regionale e locale) e dispone che «le parole “, per un numero pari ai posti messi a concorso,” siano soppresse e le parole “due anni” siano sostituite dalle seguenti: “tre anni; il bando di concorso può prevedere un limite massimo di idonei”».

Tale disposizione, secondo la difesa statale, stabilirebbe modalità di utilizzazione delle graduatorie concorsuali diverse e incompatibili con quelle individuate dalla normativa statale con la recente legge di riordino 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), in particolare all'art. 1, commi 361, 363 e 365.

La norma regionale impugnata, infatti, non limiterebbe numericamente la possibilità di utilizzo delle graduatorie e ampliamente il lasso di tempo di utilizzabilità delle stesse, dettando una disciplina contrastante con quella vigente nel territorio dello Stato quanto alla possibilità di accesso agli impieghi e di impegno finanziario.

Pertanto, la norma regionale impugnata violerebbe i principi di eguaglianza, imparzialità e buon andamento dell'amministrazione di cui agli artt. 3, 51, primo comma, e 97 Cost. e invaderebbe la competenza riservata alla legislazione statale nelle materie dell'ordinamento civile, della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *l*) e *m*), e terzo comma, Cost.





1.2.- È, poi, impugnato l'art. 108 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, là dove, sostituendo il comma 22 dell'art. 11 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 28 dicembre 2017, n. 45 (Legge di stabilità 2018), stabilisce che «[l]'indennità di cui all'articolo 110, sesto comma, della legge regionale 31 agosto 1981, n. 53 (Stato giuridico e trattamento economico del personale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia), è corrisposta anche agli autisti di rappresentanza di cui all'articolo 38 del Regolamento di organizzazione dell'Amministrazione regionale e degli enti regionali emanato con decreto del Presidente della Regione 27 agosto 2004, n. 0277/Pres. e all'articolo 14 del Regolamento di organizzazione degli uffici del Consiglio regionale emanato con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale 30 gennaio 2019, n. 101».

Tale disposizione contrasterebbe con quelle contenute nel Titolo III del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che indica le procedure da seguire in sede di contrattazione collettiva e l'obbligo del rispetto della normativa contrattuale.

Il ricorrente sostiene che in tal modo la norma impugnata violi la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile. La Regione, infatti, non avrebbe titolo a disciplinare il trattamento economico e giuridico dei dipendenti in base allo statuto, in quanto la disciplina statale conterrebbe «norme fondamentali delle riforme economico-sociali», che costituiscono limite all'esercizio di tutte le competenze statutarie regionali (art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, recante lo «Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia»).

La medesima norma regionale violerebbe anche il principio di eguaglianza fra cittadini, in quanto introdurrebbe per i residenti nella Regione Friuli-Venezia-Giulia un trattamento economico differenziato rispetto a quello dei residenti in altre Regioni.

1.3.- Viene, inoltre, impugnato l'art. 109 della citata legge regionale n. 9 del 2019, là dove dispone che, «[i]n relazione al permanere delle particolari esigenze operative e funzionali connesse e conseguenti al processo di riassetto delle autonomie locali, ai fini delle assunzioni di personale della polizia locale da parte delle UTI e dei Comuni della Regione, gli enti medesimi continuano ad applicare l'articolo 56, comma 20-ter, della legge n. 10 del 2016». Quest'ultimo prevede la possibilità di procedere ad assunzioni oltre il limite del cento per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente.

In tal modo, secondo la difesa statale, la disposizione regionale impugnata si porrebbe in contrasto con l'art. 35-bis del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132. In base a quest'ultimo, i Comuni che nel triennio 2016-2018 hanno rispettato gli obiettivi dei vincoli di finanza pubblica possono assumere a tempo indeterminato personale di polizia locale, nel limite della spesa sostenuta per detto personale nell'anno 2016 e fermo restando il conseguimento degli equilibri di bilancio. Ulteriore contrasto viene ravvisato con l'art. 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, là dove subordina le facoltà di assunzione del personale pubblico al ricorrere di requisiti di sostenibilità finanziaria che non sarebbero fissati nella norma regionale impugnata.

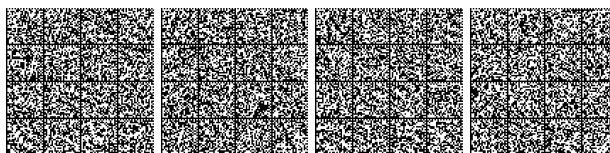
Tutte le citate norme statali conterrebbero principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, cui la Regione non può derogare.

1.4.- È, infine, impugnato l'art. 112, comma 1, della legge regionale n. 9 del 2019, là dove stabilisce che, «[i]n relazione al processo di superamento delle Province e del conseguente trasferimento di funzioni alla Regione e in un'ottica di coerenza di sistema», al personale trasferito dalle Province alla Regione, mediante mobilità volontaria di Comparto, si applica il trattamento economico di cui all'art. 50, comma 1, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 28 giugno 2016, n. 10 (Modifiche a disposizioni concernenti gli enti locali contenute nelle leggi regionali 1/2006, 26/2014, 18/2007, 9/2009, 19/2013, 34/2015, 18/2015, 3/2016, 13/2015, 23/2007, 2/2016 e 27/2012), che garantisce il mantenimento della retribuzione individuale di anzianità o il maturato economico in godimento all'atto del trasferimento.

Tale previsione si porrebbe in contrasto con l'art. 30, comma 2-quinquies, del d.lgs. n. 165 del 2001. Quest'ultimo, che disciplina il trattamento giuridico ed economico spettante al dipendente trasferito per mobilità volontaria, dispone che, «a seguito dell'iscrizione nel ruolo dell'amministrazione di destinazione, al dipendente trasferito per mobilità si applica esclusivamente il trattamento giuridico ed economico, compreso quello accessorio, previsto nei contratti collettivi vigenti nel comparto della stessa amministrazione».

La norma regionale impugnata, ponendosi in contrasto con la citata previsione statale, violerebbe la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

Tale norma violerebbe anche il principio di eguaglianza, introducendo per i residenti nella Regione Friuli-Venezia-Giulia un trattamento economico differenziato rispetto a quello dei residenti nelle altre Regioni.



2.- Si è costituita nel giudizio la Regione autonoma Friuli-Venezia-Giulia e ha chiesto che le questioni promosse con il ricorso siano dichiarate inammissibili e non fondate.

2.1.- Quanto alle censure promosse nei confronti dell'impugnato art. 107, comma 1, lettera *b*), la difesa regionale prospetta profili di inammissibilità per genericità e difetto assoluto di motivazione. In particolare, le norme statali, che costituirebbero parametro interposto, sarebbero solo elencate nel ricorso, senza specificare in che modo la disciplina impugnata si porrebbe in contrasto con le medesime.

Non sarebbero, poi, neppure richiamate le disposizioni dello statuto speciale che assegnano alla Regione una competenza primaria in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto» e di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» (art. 4, numero 1 e numero 1-*bis* dello statuto), né sarebbe, di conseguenza, fornita alcuna motivazione circa l'estraneità della disciplina regionale impugnata rispetto alle citate competenze statutarie regionali.

Nel merito la questione sarebbe priva di fondamento. La difesa regionale sostiene che la norma impugnata - che, peraltro, non si porrebbe in contrasto con la disciplina statale delle graduatorie, né quanto alla durata, né quanto all'uso delle medesime - sia, comunque, riconducibile alla competenza regionale residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, attenendo ai profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico. Non vi sarebbe neppure violazione degli artt. 3, 51, primo comma, e 97 Cost., dal momento che la norma regionale risponderebbe proprio all'obiettivo di soddisfare esigenze di economicità, flessibilità e semplificazione e, essendo espressione di una competenza regionale, esercitabile in maniera differente da Regione a Regione, non contrasterebbe con il principio di eguaglianza. Anche la dedotta violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica sarebbe priva di fondamento, dato che, con l'accordo sottoscritto il 25 febbraio 2019 dallo Stato e dalla medesima Regione, recepito con decreto legislativo 25 novembre 2019, n. 154 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di coordinamento della finanza pubblica), si è stabilito che i principi di coordinamento della finanza pubblica che si impongono alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia attengono al mero rispetto degli obiettivi di sistema e non possono vincolare nel dettaglio e singolarmente l'ente Regione o i singoli enti locali.

Anche le questioni promosse nei confronti dell'art 108 sarebbero inammissibili e comunque infondate. La norma regionale impugnata non farebbe altro che specificare meglio i destinatari dell'indennità, che era già stata estesa dalla norma sostituita (l'art. 11, comma 22, della legge regionale n. 45 del 2017), non impugnata, agli autisti di rappresentanza della Regione.

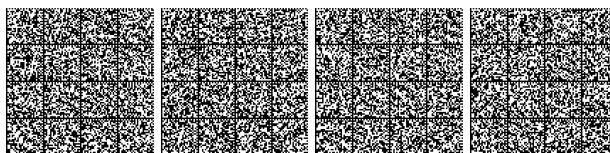
Del pari inammissibili e comunque infondate sono - ad avviso della difesa regionale - le censure proposte in relazione all'art. 109 della medesima legge regionale n. 9 del 2019. Premesso che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, i rapporti finanziari fra Stato e autonomie speciali sono regolati dal principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo e declinato nella forma della leale collaborazione, la resistente ricorda che tra la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e lo Stato è stato sottoscritto un accordo con l'obiettivo di ridefinire i rapporti finanziari complessivi in materia di finanza pubblica. Tale accordo ha regolato il concorso del sistema integrato degli enti territoriali del Friuli-Venezia Giulia al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2019-2021. In esso è stabilito che il citato sistema integrato è vincolato, non già al rispetto delle singole misure statali, ma a garantire, nel complesso, il perseguimento dei medesimi obiettivi di contenimento della spesa pubblica previsti a livello statale.

Infine, la difesa regionale sostiene che le questioni promosse nei confronti dell'art. 112, comma 1, della medesima legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, siano entrambe inammissibili per la mancata evocazione dei parametri statutari inerenti alla competenza regionale rilevanti nella specie.

La questione posta in riferimento all'art. 3 Cost. sarebbe, in particolare, inammissibile in quanto non contenuta nella delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri e comunque fondata su un erroneo presupposto interpretativo, dal momento che - diversamente da quanto sostenuto dal ricorrente - la norma non opererebbe alcuna differenziazione in base alla residenza del lavoratore del comparto unico regionale.

Non vi sarebbe, inoltre, nessun contrasto con la normativa statale interposta. La conservazione dell'anzianità e del trattamento economico goduto presso l'amministrazione di provenienza sarebbe elemento strutturale e connaturato all'istituto della mobilità, senza alcuna differenziazione fra mobilità obbligatoria o volontaria, secondo quanto previsto dall'art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001 e dalla sua interpretazione consolidata nel diritto vivente. La norma regionale impugnata sarebbe, peraltro, compatibile anche con la contrattazione collettiva a livello regionale (artt. 27 e 60 del CCRL 7 dicembre 2006 e art. 21 CCRL 15 ottobre 2018).

3.- All'udienza pubblica le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nelle memorie scritte.



*Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 8 luglio 2019, n. 9 (Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio). Fra di esse, vengono, in particolare, qui in esame gli artt. 107, comma 1, 108, 109 e 112, comma 1, impugnati in riferimento agli artt. 3, 51, primo comma, 97, 117, secondo comma, lettere *l*) e *m*), e terzo comma, della Costituzione.

La decisione delle altre questioni, proposte con lo stesso ricorso, è riservata a separata pronuncia.

Considerato che le disposizioni di cui si discute riguardano ambiti diversi, occorre procedere separatamente allo scrutinio delle questioni promosse.

2.- In linea preliminare, si devono esaminare alcune eccezioni di inammissibilità che la difesa regionale ha sollevato con riferimento a tutte le questioni relative alle quattro disposizioni impuginate.

2.1.- Anzitutto, la difesa regionale ne eccepisce l'inammissibilità per genericità e difetto di motivazione. Le censure sarebbero proposte con la mera indicazione del parametro costituzionale e delle norme statali interposte che si assumono violate - peraltro in alcuni casi solo genericamente identificate - senza una adeguata motivazione a sostegno del preteso contrasto.

2.1.1.- Tali eccezioni possono essere tutte superate.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, «il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione e di svolgere una motivazione che non sia meramente assertiva», indicando le «ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati» (da ultimo, sentenza n. 194 del 2020). Tuttavia, allorché l'atto introduttivo, pur nella sua sintetica formulazione, consenta di individuare «con sufficiente chiarezza [...] il parametro asseritamente violato [...] e la *ratio* del prospettato contrasto della disposizione denunciata con il parametro stesso» (sentenza n. 187 del 2020), l'impugnativa proposta è ammissibile.

Nella specie, le questioni, pur proposte in maniera sintetica e, talora, con la sola asserzione del contrasto della norma regionale impugnata con la normativa statale interposta, superano quella «soglia minima di chiarezza [...] che rende ammissibile l'impugnativa proposta (sentenza n. 201 del 2018)» (sentenza n. 194 del 2020). Il semplice raffronto del contenuto delle disposizioni regionali di volta in volta impuginate con il parametro specificamente evocato è, infatti, in tali casi, sufficiente, nonostante la concisione delle censure, a consentire a questa Corte di individuare i termini delle questioni e di esaminarle nel merito.

2.2.- La difesa regionale lamenta, inoltre, che il ricorrente non faccia alcun riferimento alle disposizioni dello statuto speciale, là dove assegnano alla Regione specifiche competenze cui sarebbero riconducibili le norme regionali impuginate, né, di conseguenza, spieghi - come avrebbe dovuto fare - in che modo tali norme esorbitino dalle stesse competenze statutarie regionali.

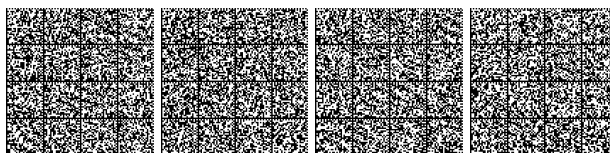
2.2.1.- Anche tale eccezione è superabile.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che «nel caso in cui venga impugnata, in via principale, la legge di una Regione ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio, onere di cui è gravato il ricorrente, non può prescindere dalla indicazione delle competenze legislative assegnate allo statuto» (sentenza n. 199 del 2020). Vi è, tuttavia, la possibilità, sia pur «residuale, e comunque legata a ipotesi in cui è evidente l'estraneità delle competenze statutarie ad un certo ambito materiale perché immediatamente riferibile a un titolo di competenza riservato allo Stato [...], che l'atto introduttivo del giudizio faccia leva unicamente su elementi "indiziari" (sentenza n. 153 del 2019), come la giurisprudenza costituzionale o il quadro della normativa statale, senza confrontarsi espressamente, sia pur in modo sintetico, col quadro delle competenze statutarie» (sentenza n. 174 del 2020).

Le questioni promosse nei confronti degli artt. 107, comma 1, 108, 109 e 112, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019 sono in linea con tali indicazioni.

Il ricorrente riconduce le norme regionali in questione ad ambiti materiali quali l'«ordinamento civile» e la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», nonché ai «principi di coordinamento della finanza pubblica», tutti ambiti che coincidono con i limiti individuati dallo statuto speciale quanto all'esercizio delle competenze regionali anche primarie e dunque notoriamente riservati allo Stato. Ciò rende sufficiente, ai soli fini dell'ammissibilità dell'impugnativa, il richiamo della normativa statale quale "indizio" dell'estraneità delle competenze statutarie ai citati ambiti, senza imporre il confronto espresso con il quadro delle stesse.

3.- Si può ora passare all'esame delle questioni promosse nei confronti delle singole disposizioni.





4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 107, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019 nella parte in cui, modificando il comma 5, lettera *c*), dell'art. 8 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia 9 dicembre 2016, n. 18 (Disposizioni in materia di sistema integrato del pubblico impiego regionale e locale), interviene sulla disciplina delle graduatorie, eliminando il riferimento all'impiego delle stesse «per un numero pari ai posti messi a concorso», nonché estendendone da due a tre anni il periodo di vigenza.

Il ricorrente sostiene che tale disposizione stabilisca modalità di utilizzazione delle graduatorie concorsuali diverse e incompatibili con quelle individuate dall'art. 1, commi 361, 363 e 365 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), là dove non limita numericamente la possibilità di utilizzo delle graduatorie e amplia il lasso di tempo di utilizzabilità delle stesse. In tal modo detterebbe una disciplina contrastante con quella vigente nell'intero territorio dello Stato quanto alla possibilità di accesso agli impieghi e di impegno finanziario, in violazione dei principi di eguaglianza, imparzialità e buon andamento dell'amministrazione pubblica di cui agli artt. 3, 51, primo comma, e 97 Cost., ma anche della competenza riservata alla legislazione statale nelle materie dell'«ordinamento civile» e della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» e dei «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica».

4.1.- Le questioni non sono fondate in riferimento ad alcuno dei parametri invocati.

La norma regionale impugnata modifica la lettera *c*) del comma 5 dell'art. 8 della citata legge regionale n. 18 del 2016, che detta la disciplina dell'accesso alla qualifica di dirigente. Quest'ultima disposizione, dopo aver previsto che «[l]'accesso alla qualifica di dirigente nelle amministrazioni del Comparto unico avviene per corso concorso o per concorso» (comma 1), con riguardo alla graduatoria finale del concorso, a seguito della modifica introdotta dall'impugnato art. 107, stabilisce che essa «comprende anche gli idonei, a concorso, e rimane vigente per un periodo di tre anni; il bando di concorso può prevedere un limite massimo di idonei» (comma 5, lettera *c*). Tale norma introduce, in tal modo, la possibilità dello scorrimento della graduatoria finale per l'assunzione degli idonei non più vincolato al numero dei posti messi a concorso e per un tempo - quello di vigenza della graduatoria - esteso da due a tre anni.

Questa Corte ha, anche di recente, affermato che la disciplina delle «procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso all'impiego regionale (sentenze n. 191 del 2017, punto 5.4. del Considerato in diritto e n. 251 del 2016, punto 4.2.1. del Considerato in diritto) e la regolamentazione delle graduatorie, che rappresentano il provvedimento conclusivo delle procedure selettive (sentenza n. 241 del 2018, punto 4. del Considerato in diritto)» (sentenza n. 126 del 2020), rientrano nella competenza legislativa residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni. Le relative disposizioni, pertanto, in quanto inerenti «a una fase antecedente al sorgere del rapporto di lavoro, non invadono la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile, attenendo all'organizzazione del personale, ambito in cui si esplica la competenza residuale delle Regioni» (sentenza n. 126 del 2020).

Ciò vale - questa Corte ha affermato - anche per una Regione a statuto speciale come la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, titolare di una competenza primaria statutaria in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» e di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» (art. 2, primo comma, lettere *a* e *b*, dello della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, recante «Statuto speciale per la Valle d'Aosta»), che incontra il limite delle «norme fondamentali di riforma economico-sociale». A seguito della modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione, alla citata Regione, infatti, «spetta la più ampia competenza legislativa residuale in materia di "ordinamento e organizzazione amministrativa regionale" di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.» (sentenza n. 77 del 2020), in virtù della cosiddetta clausola di favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), in quanto «prevede una forma di autonomia più ampia di quella già attribuita alla stessa Regione» dallo statuto speciale (sentenza n. 77 del 2020; nello stesso senso, sentenza n. 241 del 2018). In considerazione del fatto che lo statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia assegna una competenza primaria alla Regione nella medesima materia individuata dallo statuto speciale valdostano («ordinamento degli Uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto» e «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni»: art. 4, numero 1 e numero 1bis, dello statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia), entro gli stessi limiti, la medesima conclusione deve trarsi anche per essa.

Le disposizioni regionali impugnate, pertanto, là dove definiscono le regole di accesso all'impiego regionale e di utilizzo delle relative graduatorie concorsuali, costituiscono espressione della competenza regionale in materia di organizzazione amministrativa del personale, vincolata solo «al rispetto dei limiti costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità e dei principi di coordinamento della finanza pubblica» (sentenza n. 126 del 2020).



Nell'escludere, nei confronti delle Regioni, la vincolatività delle previsioni, invocate quali norme statali interposte, contenute nell'art. 1, commi 361 e 365, della legge n. 145 del 2018, cui si aggiunge, nel presente giudizio, il riferimento al comma 363, questa Corte ha già avuto modo di dichiarare l'estraneità della disciplina in esse contenuta, attinente alla regolamentazione delle graduatorie delle procedure selettive per l'accesso all'impiego pubblico statale, anche alla materia della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali». Quest'ultima è infatti invocabile solo «in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione» (sentenza n. 126 del 2020, punto 6. del Considerato in diritto), nella specie insussistenti.

Le citate previsioni statali - di cui è stata frattanto disposta l'abrogazione (anche se dei soli commi 361 e 365) ad opera dell'art. 1, comma 148, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022) - non corrispondono neppure a quei limiti costituzionali di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione cui le Regioni devono attenersi nell'esercizio della propria competenza. L'ampio campo di azione riservato al legislatore regionale «consente allo stesso di intervenire [...] con efficienza e ragionevolezza nella gestione delle graduatorie, anche tenendo conto della posizione degli idonei. Un reclutamento imparziale degli idonei inseriti nelle graduatorie non entra in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., proprio perché costituisce una delle possibili espressioni del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione, nell'esercizio della competenza legislativa regionale» (sentenza n. 77 del 2020, punto 4.3.1. del Considerato in diritto). E ciò a condizione che il periodo di efficacia delle graduatorie non sia definito in modo da «pregiudicare l'esigenza di aggiornamento professionale» (sentenza n. 241 del 2018).

Lo scorrimento delle graduatorie, «dapprima individuato come strumento eccezionale, ha perso con il passare del tempo tale caratteristica, per configurarsi, in molte occasioni, quale soluzione alternativa all'indizione di nuovi concorsi» (sentenza n. 77 del 2020, punto 4.3.1. del Considerato in diritto).

In questa prospettiva, la scelta del legislatore friulano di consentire lo scorrimento delle graduatorie finali per assumere gli idonei nel termine di efficacia delle medesime graduatorie - fissato in tre anni, peraltro, in armonia con le norme statali allora vigenti (art. 35, comma 5-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001) - è volta a contemperare, in maniera non palesemente irragionevole, le esigenze di contenimento delle spese relative all'indizione di procedure concorsuali e di reclutamento imparziale degli idonei, con quelle di garanzia della permanenza dei requisiti professionali richiesti. Essa, pertanto, non supera il limite del rispetto dei principi di cui agli artt. 3, 51 e 97 Cost.

Anche l'ipotizzato contrasto di tale scelta regionale con i principi di coordinamento della finanza pubblica si rivela privo di fondamento.

Occorre, anzitutto, premettere che questa Corte ha riconosciuto la natura di principi di coordinamento della finanza pubblica alle disposizioni di cui all'art. 1, comma 1148, 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), che, stabilendo la proroga del termine per l'esercizio, da parte di amministrazioni pubbliche soggette a vincoli nelle assunzioni, della facoltà di assunzione di personale, circoscrivendola a un nuovo termine, individuava in quest'ultimo anche il limite per la proroga dell'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici. Una simile previsione è stata ricondotta alla normativa di coordinamento finanziario, in quanto agiva sul rilevante aggregato di spesa pubblica costituito dalla spesa per il personale e poneva limiti transitori alla facoltà delle Regioni e degli enti del Servizio sanitario nazionale di procedere ad assunzioni (sentenza n. 241 del 2018, punto 3. del Considerato in diritto).

Le disposizioni di cui all'art. 1, commi 361, 363 e 365, della legge n. 145 del 2018, prima modificate e poi abrogate - là dove prescrivevano l'utilizzo delle graduatorie finali dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso (comma 361), con riferimento solo «alle graduatorie delle procedure concorsuali bandite successivamente alla data di entrata in vigore» della medesima legge (comma 365) - dettavano, diversamente dal citato art. 1, comma 1148, della legge n. 205 del 2017, una disciplina a regime dell'uso delle medesime graduatorie, relativa a procedure concorsuali non ancora bandite e svincolata da considerazioni inerenti a misure di limitazione delle assunzioni.

In ogni caso, sebbene «i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applic[hi]no anche alle autonomie speciali (*ex plurimis*, sentenze n. 62 del 2017, n. 40 del 2016, n. 82 e n. 46 del 2015), in quanto funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica» (sentenza n. 103 del 2018), essi, tuttavia, sono individuati nel rispetto del «principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione (sentenze n. 88 del 2014, n. 193 e n. 118 del 2012)» (sentenza n. 103 del 2018). Questo metodo è funzionale sia al «raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei», sia a evitare «che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante» (sentenza n. 62 del 2017).



In armonia con tali indicazioni, il 25 febbraio 2019 è stato stipulato - in attuazione di quanto stabilito dall'art. 1, comma 875, della legge n. 145 del 2018, inerente alla individuazione del necessario concorso anche della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica - un accordo fra lo Stato e la medesima Regione, poi confluito nel testo del d.lgs. 25 novembre 2019, n. 154 che contiene le «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di coordinamento della finanza pubblica».

Tale accordo impone il rispetto degli obiettivi di sistema e stabilisce che il sistema integrato - inclusivo della Regione, degli enti locali situati sul suo territorio e dei rispettivi enti strumentali e organismi interni (art. 1) - concorre alla finanza pubblica con un contributo in termini di saldo netto da finanziare (art. 4), puntualmente individuato per gli anni 2019-2021, ma non indica vincoli di dettaglio inerenti all'ente Regione o ai singoli enti locali.

Pertanto, le previsioni di cui all'art. 1, commi 361, 363 e 365, della legge n. 145 del 2018 - ora, come chiarito, in parte abrogate - non sono vincolanti per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

4.1.1.- In conclusione, le questioni relative all'art. 107, comma 1, lettera *b*), della legge regionale n. 9 del 2019, promosse in riferimento agli artt. 3, 51, 97 e 117, secondo comma, lettere *l* e *m*), e terzo comma, Cost. devono essere dichiarate non fondate.

5.- È, poi, impugnato l'art. 108, che, sostituendo il comma 22 dell'art. 11 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia 28 dicembre 2017, n. 45 (Legge di stabilità 2018), dispone che l'indennità mensile, non pensionabile, che l'art. 110, sesto comma, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 31 agosto 1981, n. 53 (Stato giuridico e trattamento economico del personale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia), già riconosceva agli «addetti di segreteria del Presidente e dei Vicepresidenti del Consiglio, dei Presidenti delle Commissioni consiliari, del Presidente della Giunta, degli Assessori e dei Presidenti degli Enti regionali», è corrisposta anche agli «autisti di rappresentanza». Questi ultimi sono individuati negli autisti di rappresentanza del Presidente della Regione e degli assessori regionali (art. 38 del Regolamento di organizzazione dell'Amministrazione regionale e degli enti regionali emanato con decreto del Presidente della Regione 27 agosto 2004, n. 0277/ Pres.), del Presidente del Consiglio regionale (art. 14 del Regolamento di organizzazione degli uffici del Consiglio regionale emanato con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale 30 gennaio 2019, n. 101), nonché in quelli assegnati alla Segreteria generale del Consiglio regionale e all'Ufficio di gabinetto della Presidenza della Regione e ai loro sostituti.

Tale previsione si porrebbe in contrasto con le disposizioni contenute nel Titolo III del d.lgs. n. 165 del 2001, che regola le procedure da seguire in sede di contrattazione e impone il rispetto della normativa contrattuale. Essa, quindi, violerebbe la competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile», in quanto la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, le cui competenze statutarie devono essere esercitate nel rispetto delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali» (art. 4 dello statuto), non avrebbe titolo a disciplinare il trattamento economico e giuridico dei dipendenti regionali. Quest'ultimo, a seguito della privatizzazione del lavoro pubblico, è regolato dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio da questo operato, dalla contrattazione collettiva.

La medesima norma violerebbe anche il principio di eguaglianza fra cittadini, in quanto introdurrebbe per i soli residenti nella Regione un trattamento economico differenziato rispetto a quello dei residenti in altre Regioni.

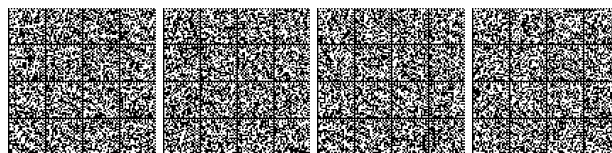
5.1.- Preliminarmente, occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa regionale in relazione alla questione promossa in riferimento all'art. 3 Cost. Tale questione non sarebbe ammissibile, perché non contenuta nella delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri.

5.1.1.- L'eccezione è priva di fondamento.

Nella relazione del Dipartimento per gli affari regionali allegata alla delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri del 5 settembre 2019, fra i parametri in riferimento ai quali è promossa la questione di legittimità costituzionale dell'art. 108 della citata legge regionale n. 9 del 2019, è espressamente indicato l'art. 3 Cost. In particolare, in essa, si sostiene ci sia il «contrasto con il principio di eguaglianza fra i cittadini di cui all'art. 3 della Costituzione in quanto il personale delle altre regioni nella stessa situazione lavorativa si troverebbe di fronte ad una diversa qualificazione degli emolumenti».

5.2.- Nel merito, la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. è fondata.

5.2.1.- La norma regionale impugnata sostituisce il comma 22 dell'art. 11 della legge regionale di stabilità per il 2018, che disponeva che l'indennità mensile non pensionabile prevista dall'art. 110, sesto comma, della legge regionale n. 53 del 1981, nell'ambito della disciplina dello «Stato giuridico e trattamento economico del personale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia» (così la rubrica del citato art. 110), in favore degli «addetti di segreteria del Presidente e dei Vicepresidenti del Consiglio, dei Presidenti delle Commissioni consiliari, del Presidente della Giunta, degli Assessori e dei Presidenti degli Enti regionali» e per tutta la durata dell'incarico, fosse corrisposta, «a decorrere dal 1° gennaio 2018 e rapportandola ai periodi di effettivo svolgimento delle funzioni, anche agli autisti di rappresen-





tanza della Regione». Con le modifiche apportate dall'art. 108 della legge regionale n. 9 del 2019, si è precisato che la citata indennità è corrisposta, oltre che agli addetti di segreteria, «agli autisti di rappresentanza di cui all'articolo 38 del Regolamento di organizzazione dell'Amministrazione regionale e degli enti regionali [...] e all'articolo 14 del Regolamento di organizzazione degli uffici del Consiglio regionale [...]», e cioè agli autisti del Presidente della Regione e degli Assessori regionali, e del Presidente del Consiglio regionale, nonché, in riferimento «ai periodi di effettivo svolgimento delle funzioni di guida di rappresentanza, agli autisti assegnati alla Segreteria generale del Consiglio regionale e all'Ufficio di Gabinetto della Presidenza della Regione» e «al personale che sostituisce gli autisti di rappresentanza in caso di loro assenza o impedimento».

Risulta evidente, dal tenore letterale della disposizione impugnata, che essa, là dove prevede l'estensione dell'indennità per gli addetti di segreteria agli autisti di rappresentanza, puntualmente individuati, interviene a disciplinare il trattamento economico di una specifica categoria del personale regionale.

Secondo il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici, tra i quali, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, sono ricompresi anche i dipendenti delle Regioni, compete unicamente al legislatore statale, rientrando nella materia dell'ordinamento civile (*ex multis*, sentenze n. 196 del 2018, n. 175 e n. 72 del 2017). Tale disciplina è, pertanto, retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva, cui la legge dello Stato rinvia (sentenza n. 199 del 2020).

Ciò riguarda anche il personale regionale applicato presso le segreterie degli organi politici regionali e la disciplina del loro trattamento economico accessorio. Questa Corte ha già avuto occasione di dichiarare l'illegittimità costituzionale di norme regionali volte a disciplinare, fra l'altro, anche il trattamento economico (accessorio) del personale addetto alle segreterie, ravvisando la violazione della riserva di competenza esclusiva assegnata al legislatore statale in materia di ordinamento civile (sentenza n. 146 del 2019; nello stesso senso sentenza n. 213 del 2012).

La norma regionale impugnata, pertanto, nel disciplinare l'indennità mensile degli autisti di rappresentanza, finisce per regolare uno degli «istituti tipici del rapporto di lavoro pubblico privatizzato [...] con conseguente lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (sentenze nn. 339, 77 e 7 del 2011, nn. 332 e 151 del 2010 e n. 189 del 2007)» (sentenza n. 213 del 2012).

Nessun rilievo riveste la circostanza che la norma impugnata sia intervenuta solo a puntualizzare una disciplina introdotta dalla norma sostituita - che aveva già esteso agli autisti di rappresentanza l'indennità, prevista dalla risalente legge regionale n. 51 del 1983 per gli addetti di segreteria - e che la norma sostituita non fosse stata impugnata. L'art. 108 della legge n. 9 del 2019 ha non solo riprodotto la previsione dell'estensione dell'indennità operata dalla legge regionale n. 45 del 2017, rinnovando la lesione, ma ha anche ulteriormente esteso la categoria dei beneficiari dell'indennità, là dove li ha puntualmente identificati negli autisti di rappresentanza addetti al Presidente della Giunta, agli assessori e al Presidente del Consiglio regionale, ma anche alla segreteria generale del Consiglio regionale e all'Ufficio di gabinetto della Presidenza della Regione.

5.2.2.- Deve, quindi, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 108 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019.

5.2.3.- Resta assorbita la questione promossa in riferimento all'art. 3 Cost.

6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 109 della citata legge regionale n. 9 del 2019, là dove stabilisce che «[i]n relazione al permanere delle particolari esigenze operative e funzionali connesse e conseguenti al processo di riassetto delle autonomie locali», per le «assunzioni di personale della polizia locale» relative all'anno 2019, «nonché con riferimento alle procedure concorsuali già avviate nell'anno 2018 e non ancora concluse alla data di entrata in vigore della presente legge», le Unioni territoriali intercomunali (UTI) e i Comuni della Regione «continuano ad applicare l'articolo 56, comma 20-ter, della legge 18/2016», che prevede la possibilità di procedere ad assunzioni anche oltre il limite del cento per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente.

Il ricorrente denuncia il contrasto fra la disposizione regionale impugnata e l'art. 35-bis del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, là dove stabilisce un tetto alla spesa inerente all'assunzione del personale della polizia locale per l'anno 2019. Quest'ultimo dispone che i Comuni, che nel triennio 2016-2018 abbiano rispettato gli obiettivi dei vincoli di finanza pubblica, possono assumere a tempo indeterminato personale di polizia locale, nel limite della spesa sostenuta per il medesimo personale nell'anno 2016 e fermo restando il conseguimento degli equilibri di bilancio.



La norma regionale impugnata sarebbe anche in contrasto con l'art. 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, in quanto non fisserebbe i requisiti di sostenibilità finanziaria, cui il citato decreto-legge subordina la facoltà di assunzione del personale pubblico.

Entrambe le norme statali richiamate conterrebbero principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, cui la Regione non può derogare.

6.1.- La questione non è fondata.

L'art. 109 della legge regionale n. 9 del 2019, al fine di soddisfare le «particolari esigenze operative e funzionali connesse e conseguenti al processo di riassetto delle autonomie locali», avviato con la legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 12 dicembre 2014, n. 26 (Riordino del sistema Regione-Autonomie locali nel Friuli-Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni territoriali intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative) e disciplinato, fra l'altro, dalla legge regionale n. 18 del 2016, nell'ambito del «sistema integrato di interventi per la gestione di attività riguardanti le amministrazioni del Comparto unico del pubblico impiego regionale e locale», non fa che ribadire quanto già previsto dall'art. 50-ter della medesima legge regionale n. 18 del 2016 per gli anni 2018 e 2019. Quest'ultimo dispone che i Comuni e le UTI, in cui si articola il citato sistema integrato, possono effettuare, per l'anno 2019 e in relazione alle procedure concorsuali già avviate nell'anno 2018 e non ancora concluse alla data di entrata in vigore della medesima legge, assunzioni di personale della polizia locale «anche oltre il limite del 100 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente», purché nel «rispetto degli obblighi di contenimento della spesa di personale di cui all'articolo 22 della legge regionale 18/2015». Tali obblighi di contenimento della spesa di personale sono individuati nel citato art. 22 della legge regionale 17 luglio 2015, n. 18 (La disciplina della finanza locale del Friuli-Venezia Giulia, nonché modifiche a disposizioni delle leggi regionali 19/2013, 9/2009 e 26/2014 concernenti gli enti locali), nel testo vigente al momento della proposizione del ricorso, «nei limiti del valore medio di uno specifico triennio».

Il ricorrente contesta la non conformità di tale previsione ai principi di coordinamento della finanza pubblica individuati sia nell'art. 35-bis del d.l. n. 113 del 2018 - che vincola i Comuni ad assumere personale di polizia locale, nel limite della spesa sostenuta per il medesimo personale nell'anno 2016 - sia nell'art. 33 del d.l. n. 34 del 2019, che subordina la facoltà di assunzione del personale pubblico alla “sostenibilità finanziaria” delle stesse. Entrambi i citati principi si imporrebbero anche alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Tale assunto è privo di fondamento.

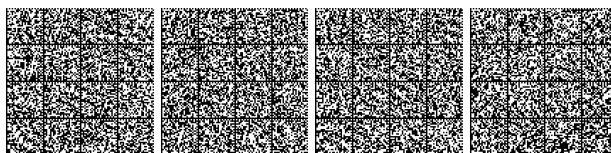
Occorre anzitutto sottolineare che l'art. 33 del d.l. n. 34 del 2019 ha introdotto un nuovo criterio di contenimento delle spese per le assunzioni del personale da parte dei Comuni, diverso e non in linea con quello indicato nell'art. 35-bis del d.l. n. 113 del 2018, in quanto non più legato alle cessazioni e alle assunzioni degli anni precedenti, ma alla “sostenibilità finanziaria” delle medesime assunzioni, ancorata a valori soglia riferiti alla spesa complessiva per tutto il personale dipendente.

Questa considerazione rivela, anzitutto, una incoerenza fra i principi di coordinamento evocati congiuntamente come parametri interposti.

Al di là di ciò, l'art. 33-ter del medesimo d.l. n. 34 del 2019 dimostra la non vincolatività, in radice, per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia di entrambe le citate disposizioni. Il citato art. 33-ter del d.l. n. 34 del 2019, infatti, nell'inserire i commi da 875-bis a 875-septies all'art. 1 della legge di bilancio per il 2019 (legge n. 145 del 2018), disciplina dettagliatamente le specifiche forme del contributo alla finanza pubblica da parte del «sistema integrato degli enti territoriali della regione Friuli-Venezia Giulia», in applicazione «dell'accordo sottoscritto il 25 febbraio 2019 tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della regione Friuli-Venezia Giulia ai sensi del comma 875, con il quale è data attuazione alle sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 2015, n. 188 del 2016, n. 154 del 2017 e n. 103 del 2018» (comma 875-bis).

Questa Corte, come si è già ricordato (*supra*, punto 4.1.), ha ripetutamente affermato che i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica che le Regioni ad autonomia speciale sono tenute a rispettare devono essere individuati nell'osservanza del «principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione (sentenze n. 88 del 2014, n. 193 e n. 118 del 2012)» (sentenza n. 103 del 2018).

È in questa prospettiva che l'art. 1, comma 875, della legge n. 145 del 2018 ha demandato a un apposito accordo bilaterale la ridefinizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, al fine di assicurare il necessario concorso di quest'ultima agli obiettivi di finanza pubblica. In tale accordo sono stati,



pertanto, individuati i principi generali di coordinamento della finanza pubblica specificamente vincolanti per la Regione in questione, fra cui si segnalano il mantenimento dei bilanci dei soggetti che compongono il sistema integrato degli enti territoriali del Friuli-Venezia Giulia in equilibrio, ai sensi degli artt. 97 e 119 Cost., nonché il contributo in termini di saldo netto da finanziare, che, per l'anno 2019, è puntualmente definito. Ove si consideri che, nel medesimo accordo, è espressamente stabilito che «gli obblighi derivanti dal presente Accordo sostituiscono le misure di concorso alla finanza pubblica del sistema integrato, comunque denominate, previste da intese o da disposizioni di leggi vigenti» anche per l'anno 2019 (art. 4 del d.lgs. n. 154 del 2019), appare evidente che le puntuali previsioni delle disposizioni di legge statale che il ricorrente invoca quali norme interposte non sono da ritenersi vincolanti per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

7.- È, infine, impugnato l'art. 112, comma 1, della legge regionale n. 9 del 2019, là dove stabilisce che, «[i]n relazione al processo di superamento delle Province e del conseguente trasferimento di funzioni alla Regione e in un'ottica di coerenza di sistema», al personale trasferito dalle Province alla Regione, mediante mobilità volontaria di Comparto, si applica il trattamento economico di cui all'art. 50, comma 1, della legge regionale 28 giugno 2016, n. 10 (Modifiche a disposizioni concernenti gli enti locali contenute nelle leggi regionali 1/2006, 26/2014, 18/2007, 9/2009, 19/2013, 34/2015, 18/2015, 3/2016, 13/2015, 23/2007, 2/2016 e 27/2012), che garantisce il mantenimento della retribuzione individuale di anzianità o il maturato economico in godimento all'atto del trasferimento.

Tale previsione violerebbe la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, in quanto si porrebbe in contrasto con l'art. 30, comma 2-*quinquies*, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Quest'ultimo, in tema di mobilità volontaria, dispone che «a seguito dell'iscrizione nel ruolo dell'amministrazione di destinazione, al dipendente trasferito per mobilità si applica esclusivamente il trattamento giuridico ed economico, compreso quello accessorio, previsto nei contratti collettivi vigenti nel comparto della stessa amministrazione».

La norma regionale impugnata si porrebbe anche in contrasto con il principio di eguaglianza, in quanto introdurrebbe per i soli residenti nella Regione un trattamento economico differenziato rispetto a quello dei residenti nelle altre Regioni.

7.1.- In linea preliminare, occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa regionale nei confronti della questione promossa in riferimento all'art. 3 Cost. Tale questione non sarebbe ammissibile in quanto non sarebbe contenuta nella delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri.

7.1.1.- L'eccezione è priva di fondamento.

Nella relazione del Dipartimento per gli affari regionali allegata alla delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri (del 5 settembre 2019), fra i parametri in riferimento ai quali sono promosse le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 112 della citata legge regionale n. 9 del 2019 è espressamente evocato l'art. 3 Cost. Tale evocazione è connessa al dedotto contrasto della norma regionale impugnata con la «regolazione uniforme», dettata dal legislatore statale, «a cui deve attenersi tutta la pubblica amministrazione il cui rapporto di lavoro è stato contrattualizzato».

7.2.- La questione promossa in riferimento all'art. 3 Cost. è, tuttavia, priva di fondamento nel merito, in quanto si basa su un erroneo presupposto interpretativo.

7.2.1.- Come si è ricordato, il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 3 Cost. da parte della norma regionale impugnata, in quanto introdurrebbe un trattamento economico differenziato per i soli dipendenti residenti nella Regione rispetto a quello previsto per i residenti in altre Regioni.

L'infondatezza di un simile assunto è rivelata dal chiaro tenore letterale della disposizione impugnata, che non opera alcuna differenziazione di trattamento in base alla residenza del lavoratore del comparto unico regionale, ma si rivolge, indistintamente, al personale trasferito dalle Province alla Regione mediante mobilità volontaria di comparto.

7.3.- Anche la questione promossa nei confronti dell'art. 112, comma 1, della legge regionale n. 9 del 2019, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., è priva di fondamento.

7.3.1.- La norma regionale impugnata, che fa espresso riferimento al «superamento delle Province» e al «conseguente trasferimento di funzioni alla Regione», si inserisce nell'ambito del processo di riordino del «sistema Regione-autonomie locali nel Friuli-Venezia Giulia», originariamente tratteggiato già dalla legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 12 dicembre 2014, n. 26 (Riordino del sistema Regione-Autonomie locali nel Friuli-Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni territoriali intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative). L'art. 1 di tale legge - poi abrogato dall'art. 40, comma 3, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 novembre 2019, n. 21 (Esercizio coordinato



di funzioni e servizi tra gli enti locali del Friuli-Venezia Giulia e istituzione degli Enti di decentramento regionale) - si proponeva «l'individuazione delle dimensioni ottimali per l'esercizio di funzioni amministrative degli enti locali, la definizione dell'assetto delle forme associative tra i Comuni e la riorganizzazione delle funzioni amministrative», in vista della «valorizzazione di un sistema policentrico», volto a favorire «la coesione tra le istituzioni del sistema Regione-Autonomie locali, l'uniformità, l'efficacia e il miglioramento dei servizi erogati ai cittadini, nonché l'integrazione delle politiche sociali, territoriali ed economiche».

Si trattava di una misura funzionale, tra l'altro, al riordino disposto dal legislatore statale con la legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni).

Tale processo di riordino regionale ha conosciuto varie fasi. Fra queste particolare rilievo ha assunto quella legata alla soppressione delle Province, disposta con la legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 dicembre 2016, n. 20 (Soppressione delle Province del Friuli-Venezia Giulia e modifiche alle leggi regionali 11/1988, 18/2005, 7/2008, 9/2009, 5/2012, 26/2014, 13/2015, 18/2015 e 10/2016), in attuazione dell'art. 12 della legge costituzionale 28 luglio 2016, n. 1 (Modifiche allo Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia, di cui alla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, in materia di enti locali, di elettorato passivo alle elezioni regionali e di iniziativa legislativa popolare). Il legislatore costituzionale, nel modificare lo statuto speciale, ha, infatti, impresso un significativo mutamento all'organizzazione regionale, sopprimendo le Province e disponendo, di conseguenza, il trasferimento delle relative funzioni «ai comuni, anche nella forma di città metropolitane, o alla regione, con le risorse umane, finanziarie e strumentali corrispondenti, e la successione nei rapporti giuridici» (così il citato art.12, comma 2). La realizzazione di tali trasferimenti è stata, poi, regolata dalla richiamata legge regionale n. 20 del 2016, secondo un processo graduale.

Nell'ambito di tale processo e nelle more della soppressione delle Province si è previsto che queste ultime, in linea con il progressivo ridimensionamento delle proprie funzioni, riducessero le proprie dotazioni organiche. Ciò ha comportato il trasferimento del personale che, per effetto di tale riduzione, «sia dichiarato non fondamentale per le funzioni che permangono in capo alle Province», «presso la Regione a eccezione di quello che, per effetto di mobilità volontaria, consegua il trasferimento presso una Unione territoriale intercomunale» (art. 46, comma 2, della legge regionale 28 giugno 2016, n. 10 recante «Modifiche a disposizioni concernenti gli enti locali contenute nelle leggi regionali 1/2006, 26/2014, 18/2007, 9/2009, 19/2013, 34/2015, 18/2015, 3/2016, 13/2015, 23/2007, 2/2016 e 27/2012»). Nei confronti di tale personale, come di quello trasferito a seguito della entrata in vigore della legge regionale n. 20 del 2016, per effetto del riordino conseguente all'avvio del processo di soppressione delle Province, l'art. 50, comma 1, della citata legge regionale n. 10 del 2016, ha disposto la conservazione della retribuzione individuale di anzianità o del maturato economico in godimento all'atto del trasferimento, in linea, peraltro, con quanto statuito dal legislatore statale all'art. 1, comma 96, lettera a), della legge n. 56 del 2014, in relazione al personale trasferito dalle Province alle Regioni o agli enti locali.

7.3.2.- In questo contesto si colloca l'impugnato art. 112, comma 1, che interviene in una fase successiva a quella delineata dalla legge regionale n. 20 del 2016, ma ancora in costanza del «processo di superamento delle Province e del conseguente trasferimento di funzioni alla Regione». Esso, «in un'ottica di coerenza di sistema», dispone che il trattamento economico previsto dall'art. 50, comma 1, della legge regionale n. 10 del 2016 - che garantisce la conservazione della retribuzione individuale di anzianità o del maturato economico in godimento all'atto del trasferimento - si applichi «anche nei confronti del personale trasferito dalle Province alla Regione, successivamente alla data di entrata in vigore della medesima legge regionale, mediante mobilità volontaria di Comparto». Tale disposizione è da considerarsi armonica rispetto a quanto statuito dalla contrattazione collettiva di lavoro a livello regionale, in cui si riconosce ai lavoratori che, a seguito della mobilità di Comparto, transitano da un ente a un altro all'interno del Comparto unico, il mantenimento del «proprio inquadramento tabellare» inerente alla «categoria di appartenenza e posizione economica» (art. 27 del CCRL Comparto unico non dirigenti, relativo al biennio economico 2004-2005), comprensivo della «retribuzione individuale di anzianità» e del «maturato economico» (art. 60 del medesimo CCRL sopra citato), come confermato dall'art. 21 del CCRL relativo al Personale del Comparto unico del personale non dirigente - Triennio normativo ed economico 2016/2018.

Tali indicazioni sono in linea con la contrattazione collettiva nazionale del Comparto Regioni e autonomie locali, quanto all'inquadramento retributivo del personale trasferito (art. 28 del CCNL Comparto delle Regioni e delle autonomie locali per il biennio economico 2000/2001) e si rivelano coerenti non solo con il disposto dell'art. 30, comma 2-*quinquies*, del d.lgs. n. 165 del 2001, che impone di applicare al personale trasferito il trattamento economico di cui ai contratti collettivi vigenti nel medesimo comparto, ma anche con la *ratio* sottesa all'istituto della mobilità





disciplinato dal comma 1 del citato art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001. Quest'ultimo, volto a regolare il «passaggio diretto» di dipendenti pubblici da un'amministrazione a un'altra, è, nell'ottica stessa del d.lgs. n. 165 del 2001, strumento preordinato a realizzare «l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione» dei relativi processi (art. 6, comma 2, del medesimo d.lgs. n. 165 del 2001) in vista di una efficiente organizzazione e gestione dei compiti amministrativi.

In questa prospettiva appare evidente che la norma regionale impugnata, che si inserisce nel complesso processo di riordino amministrativo degli enti territoriali della Regione, indotto dal legislatore costituzionale, costituisce esercizio della competenza regionale in materia di organizzazione amministrativa e non invade la sfera di competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile». Lungi dal sostituirsi al legislatore statale o alla contrattazione collettiva quanto alla disciplina del trattamento economico del personale trasferito, essa rinvia proprio a tali fonti, richiamandone le prescrizioni, al fine di promuovere, in un'ottica di coerenza di sistema, la mobilità di comparto. Obiettivo finale è, infatti, il superamento definitivo delle Province e il completamento del trasferimento delle funzioni alla Regione, al fine di consentire a quest'ultima di gestire nella maniera più adeguata ed efficiente i nuovi compiti amministrativi che le sono stati affidati.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata a separata pronuncia la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;*

*1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 108 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 8 luglio 2019, n. 9 (Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio regionale);*

*2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 107, comma 1, lettera b), 109 e 112, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 3, 51, 97, 117, secondo comma, lettere l) e m), e terzo comma, Cost. dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 dicembre 2020.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

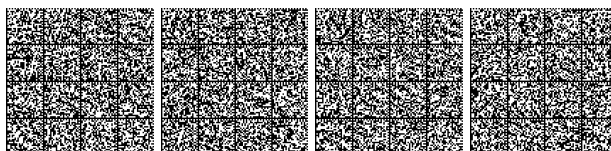
Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 274

*Sentenza 18 novembre - 21 dicembre 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Imposte e tasse - Norme della Regione Lombardia - Volontari del servizio civile regionale - Applicazione ai loro compensi dell'esenzioni tributarie previste per il servizio civile universale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di sistema tributario dello Stato - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Legge della Regione Lombardia 22 ottobre 2019, n. 16, art. 10, comma 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e).

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

*Giudici :* Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge della Regione Lombardia 22 ottobre 2019, n. 16 (Istituzione della Leva civica lombarda volontaria -Abrogazione l.r. 2/2006 e l.r. 33/2014), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23 dicembre 2019-3 gennaio 2020, depositato in cancelleria il 31 dicembre 2019, iscritto al n. 117 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

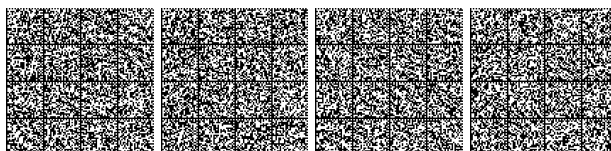
udito nella udienza pubblica del 18 novembre 2020 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato dello Stato Daniela Canzoneri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Maria Lucia Tamborino per la Regione Lombardia, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 18 novembre 2020.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 23 dicembre 2019-3 gennaio 2020 e depositato il 31 dicembre 2019 (reg. ric. n. 117 del 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 e), della Costituzione, in relazione alla materia «sistema tributario e contabile dello Stato» - questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge della Regione Lombardia 22 ottobre 2019, n. 16 (Istituzione della Leva civica lombarda volontaria - Abrogazione l.r. 2/2006 e l.r. 33/2014), pubblicata nel Supplemento al Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia 25 ottobre 2019, n. 43.



2.- Il ricorrente premette che con la legge regionale appena citata è stato istituito un servizio civile regionale, denominato «Leva civica lombarda volontaria» (art. 1, comma 1). Tale servizio è destinato, nell'ambito delle competenze regionali, a realizzare interventi (art. 2, comma 1) sulla scorta di specifici progetti e attraverso volontari con i quali gli «enti di Leva civica lombarda volontaria» (art. 4) stipulano contratti che devono, tra l'altro, prevedere il trattamento giuridico ed economico a essi riconosciuto (art. 10, comma 2).

La censura statale s'incentra sul regime tributario di tale trattamento economico e segnatamente sull'esenzione dall'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) dei compensi corrisposti ai volontari del servizio civile regionale dagli enti di Leva civica lombarda.

L'impugnato comma 3 dell'art. 10 della legge reg. Lombardia n. 16 del 2019 stabilisce, infatti, che «[p]er il compenso corrisposto ai volontari trova applicazione quanto previsto dall'articolo 16, comma 3, del d.lgs. 40/2017», il quale a sua volta dispone che «[g]li assegni attribuiti agli operatori in servizio civile universale, inquadrati nei redditi derivanti dalle assunzioni di obblighi di fare, non fare o permettere, sono esenti da imposizioni tributarie e non sono imponibili ai fini previdenziali».

In proposito, la difesa statale rileva che il citato decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40 (Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'articolo 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106) - nell'istituire e disciplinare il servizio civile universale in attuazione della delega alla revisione della disciplina in materia di servizio civile nazionale (artt. 1, comma 2, lettera d, e 8, comma 1, della legge 6 giugno 2016, n. 106, recante «Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale») - prevede la possibilità che anche le Regioni istituiscano un proprio «servizio civile regionale».

Tuttavia, quest'ultimo è espressamente definito dall'art. 7, comma 4, del d.lgs. n. 40 del 2017 come «non assimilabile al servizio civile universale».

Secondo il ricorrente, la norma impugnata, nonostante tale esclusione di un'assimilabilità, estenderebbe ai compensi corrisposti ai volontari della Leva civica lombarda un'esenzione che la legge statale avrebbe stabilito unicamente in relazione agli assegni ricevuti dai volontari del servizio civile universale. In tal modo il legislatore regionale avrebbe indebitamente inciso sulla disciplina dei tributi erariali in violazione della competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., con riguardo al sistema tributario dello Stato.

3.- Si è costituita in giudizio la Regione Lombardia, nella persona del Presidente della Giunta regionale, chiedendo il rigetto del ricorso.

La difesa regionale, per quanto qui interessa, sostiene che il servizio civile universale e quello regionale sarebbero caratterizzati da una matrice solidaristica unitaria, con la conseguenza che il legislatore statale «avrebbe dovuto prevedere espressamente il medesimo trattamento fiscale e previdenziale per i volontari» e che, in ogni caso, la disciplina tributaria dettata dall'art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 40 del 2017 dovrebbe «ritenersi valevole [...] senza distinzione tra servizio universale e servizio regionale».

A tale riguardo, la resistente evidenzia che se, da un lato, la Leva civica lombarda rappresenta un servizio civile regionale con finalità proprie rispetto a quelle del servizio civile universale, tuttavia, dall'altro, i volontari sia del primo che del secondo svolgerebbero la propria attività nell'interesse della collettività.

Si tratterebbe, pertanto, in entrambi i casi di forme di impegno solidaristico; ciò che giustificerebbe la sottoposizione allo stesso regime fiscale dei compensi percepiti dai volontari, tra i quali altrimenti si determinerebbe, a parere della Regione Lombardia, una disparità di trattamento.

D'altra parte, prosegue la Regione, anche il Consiglio di Stato, in sede consultiva, avrebbe ritenuto il servizio civile nazionale e quello regionale come entrambi connotati da «tipologia di prestazioni, modalità di attuazione delle stesse e rapporto contrattuale simili», con la conseguente applicabilità del «medesimo regime tributario» (Consiglio di Stato, sezione prima, parere 22 gennaio 2014, n. 199).

A conforto della non fondatezza del ricorso, la resistente richiama, infine, una nota del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 9 dicembre 2019, nella quale l'ufficio legislativo di tale Ministero non avrebbe ravvisato profili di illegittimità costituzionale nella norma regionale impugnata, laddove questa dispone l'applicazione ai volontari della Leva civica lombarda della disciplina previdenziale dettata dal legislatore statale per gli assegni ricevuti dagli operatori del servizio civile universale.

4.- Con memoria depositata il 27 ottobre 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha insistito per l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale promossa, contestando le difese della Regione.



In particolare, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la Regione avrebbe in sostanza prospettato un'inammissibile violazione del principio di uguaglianza ad opera dell'art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 40 del 2017. Tale asserito vulnus, infatti, non essendo stato fatto valere dalla Regione mediante la tempestiva impugnazione della norma appena citata, non potrebbe poi essere dedotto al fine di argomentare la legittimità della disposizione regionale impugnata.

D'altro canto, ribadisce il ricorrente, l'asserita assimilabilità del servizio civile regionale a quello universale sarebbe stata esplicitamente esclusa dall'art. 7, comma 4, del d.lgs. n. 40 del 2017.

Infine, la memoria evidenzia l'inconferenza del richiamo, da parte della difesa regionale, al menzionato parere del Consiglio di Stato, il quale, in realtà: *a)* era relativo all'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP); *b)* semplicemente avrebbe «escluso la natura sia subordinata che parasubordinata delle prestazioni rese dal volontario»; *c)* non avrebbe mai affermato l'applicabilità del «medesimo trattamento tributario» al servizio civile nazionale e a quello regionale.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, della Costituzione e in relazione alla materia «sistema tributario e contabile dello Stato», questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge della Regione Lombardia 22 ottobre 2019, n. 16 (Istituzione della Leva civica lombarda volontaria - Abrogazione l.r. 2/2006 e l.r. 33/2014), il quale così dispone: «[p]er il compenso corrisposto ai volontari» del servizio civile regionale «trova applicazione quanto previsto dall'articolo 16, comma 3, del d.lgs. 40/2017».

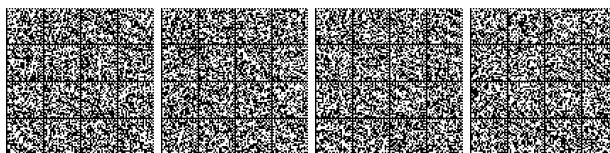
2.- Il suddetto decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40 (Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'articolo 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106) istituisce e disciplina il servizio civile universale, prevedendo, nella norma richiamata dal legislatore regionale, che gli «assembi attribuiti agli operatori in servizio civile universale, inquadrati nei redditi derivanti dalle assunzioni di obblighi di fare, non fare o permettere, sono esenti da imposizioni tributarie e non sono imponibili ai fini previdenziali» (art. 16, comma 3).

L'impugnato art. 10, comma 3, della legge reg. Lombardia n. 16 del 2019, dunque, determina l'effetto per cui anche i compensi erogati ai volontari del servizio civile regionale, al pari degli assembi percepiti da quelli del servizio civile universale, da un lato, sono inquadrati tra i «redditi derivanti dalle assunzioni di obblighi di fare, non fare o permettere» - i quali sono riconducibili alla categoria dei «redditi diversi» (art. 67, comma 1, lettera *l*, del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, recante «Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi») -; dall'altro, sono esenti da imposizioni tributarie, e quindi anche dall'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), nonché dall'imponibile previdenziale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che tale previsione normativa regionale rechi un vulnus all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., in relazione alla materia «sistema tributario e contabile dello Stato», in quanto, nonostante il servizio civile universale non sia assimilabile a quello regionale, determinerebbe l'estensione all'ambito di quest'ultimo di un'agevolazione fiscale statale, con l'effetto della «non computabilità ai fini Irpef degli assembi» percepiti dai relativi volontari.

3.- Tanto premesso, va innanzitutto precisato l'oggetto della questione promossa. Alla luce delle censure poste a fondamento del ricorso, infatti, questo deve essere circoscritto alla sola parte della disposizione regionale impugnata che, nel disporre l'applicazione dell'art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 40 del 2017, richiama l'esenzione dall'imposizione tributaria per i citati assembi.

Benché letteralmente impugni l'intero art. 10, comma 3, della legge reg. Lombardia n. 16 del 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri non si duole, invero, dell'inquadramento dei compensi dei volontari regionali nella categoria dei «redditi derivanti dalle assunzioni di obblighi di fare, non fare o permettere», in quanto la dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost. è stata prospettata esclusivamente con riguardo alla disposta estensione ai menzionati volontari del «trattamento tributario agevolato - rectius: [del]l'esenzione tributaria - che il legislatore statale ha inteso riservare ai soli volontari «statali»». Né il ricorrente censura l'estensione anche ai compensi in discorso del medesimo art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 40 del 2017 nella parte in cui questo esclude l'imponibilità ai fini previdenziali dei redditi dei volontari del servizio universale; ciò in armonia, del resto, con il contenuto della delibera governativa di autorizzazione all'impugnazione, nella quale non vi è cenno a tale porzione normativa.





4.- Così precisati il *thema decidendum* e l'oggetto dell'impugnazione, la questione è fondata.

4.1.- La norma impugnata, infatti, stabilisce l'applicazione ai compensi corrisposti ai volontari del servizio civile regionale della generalizzata esenzione tributaria che l'art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 40 del 2017 chiaramente dispone con esclusivo riguardo agli «assegni attribuiti agli operatori in servizio civile universale».

Essa, pertanto, determina l'effetto di introdurre una nuova esenzione dall'IRPEF, posto che i compensi corrisposti ai volontari della Leva civica lombarda sono soggetti a tale tributo, di cui integrano il presupposto in relazione ai «redditi diversi».

Ma in tal modo la norma regionale finisce sostanzialmente per “esportare” a carico del bilancio statale il costo di una misura agevolativa assunta in ambito regionale, con una grave distorsione della responsabilità finanziaria.

Essa si pone quindi in frontale violazione della *ratio* anche insita nella riserva alla sfera di competenza esclusiva statale del sistema tributario dello Stato, sulla cui disciplina le Regioni non possono evidentemente interferire, nemmeno con riguardo al «relativo regime agevolativo, che costituisce un'integrazione della disciplina [medesima] (sentenze n. 30 del 2012 e n. 123 del 2010)» (sentenza n. 17 del 2018).

Non è irrilevante ricordare, del resto, che la legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) ha strutturato l'autonomia impositiva degli enti territoriali intorno alla fondamentale esigenza di «garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti» (art. 1, comma 1); proprio in questa prospettiva ha quindi disposto la «esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo» (art. 2, comma 2, lettera *t*).

Ciò non preclude alle Regioni la possibilità di realizzare, in linea con l'autonomia impositiva ad esse riconosciuta dall'art. 119 Cost., propri interventi di politica fiscale, anche di tipo agevolativo, ma questi, in coerenza con i presupposti che giustificano tale autonomia, possono inerire solo e unicamente a tributi il cui gettito è ad esse assegnato; mai, invece, a tributi il cui gettito pertiene allo Stato.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, infatti, manovre fiscali regionali possono essere realizzate sia con riguardo ai tributi propri derivati - ma solo nelle ipotesi previste dalla legge statale (*ex plurimis*, sentenza n. 121 del 2013) -; sia con riguardo ai tributi propri derivati parzialmente “ceduti” - in questo caso con un «più ampio margine di autonoma disciplina, limitato dal vincolo, unidirezionale, di non superare il limite massimo di manovrabilità stabilito dalla legge statale» (sentenza n. 122 del 2019) -; sia, a maggior ragione, con riguardo ai tributi propri autonomi, la cui istituzione avviene con legge regionale. Proprio con riguardo a quest'ultima ipotesi questa Corte ha escluso la illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 7, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 ottobre 2004, n. 7 (Disposizioni per la valorizzazione del servizio civile volontario in Provincia autonoma di Bolzano), il quale stabiliva che «[l]a Giunta provinciale determina, con deliberazione da pubblicarsi nel Bollettino Ufficiale della Regione, le esenzioni o riduzioni sui tributi locali a favore dei volontari e degli enti di servizio civile». Si è infatti precisato che tale previsione si riferiva «solo» a quei tributi «che possano definirsi a pieno titolo “propri” delle Province o degli enti locali, nel senso che essi siano frutto di una loro autonoma potestà impositiva, e quindi possano essere disciplinati da leggi o regolamenti della Provincia, nel rispetto solo dei principi di coordinamento» (sentenza n. 431 del 2005).

4.2.- Quanto detto assume valore logicamente prioritario e assorbente rispetto alle ulteriori considerazioni svolte dalla difesa regionale, anche in relazione alla asserita omogeneità, in termini sostanziali, tra il servizio civile universale e quello regionale.

Tali argomenti, infatti, non colgono comunque nel segno, essendo evidentemente inidonei ad attrarre nella sfera di competenza della Regione un intervento legislativo che, per le ragioni dianzi illustrate, risulta ad essa radicalmente precluso.

4.3.- In definitiva, la norma regionale impugnata, disponendo un'esenzione dall'IRPEF dei compensi percepiti dai volontari della Leva civica lombarda, realizza un'integrazione della disciplina di un tributo statale che viola l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in relazione alla materia del sistema tributario dello Stato.

4.4.- Alla luce delle argomentazioni che precedono, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge reg. Lombardia n. 16 del 2019, nella parte in cui, rinviando all'art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 40 del 2017, prevede che i compensi corrisposti ai volontari della Leva civica lombarda volontaria siano esenti da imposizioni tributarie.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge della Regione Lombardia 22 ottobre 2019, n. 16 (Istituzione della Leva civica lombarda volontaria - Abrogazione l.r. 2/2006 e l.r. 33/2014), nella parte in cui, rinviando all'art. 16, comma 3, del decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40 (Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'articolo 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106), prevede che i compensi corrisposti ai volontari della Leva civica lombarda volontaria siano esenti da imposizioni tributarie.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 novembre 2020.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_200274

N. 275

*Sentenza 17 novembre - 21 dicembre 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Comparto scuola - Concorso pubblico per l'assunzione di direttori dei servizi generali e amministrativi (DSGA) - Partecipazione degli assistenti amministrativi privi del titolo culturale richiesto - Condizione - Maturazione di un triennio di esperienza nelle mansioni di DSGA negli ultimi otto anni - Obbligo di maturazione del requisito alla data di entrata in vigore della legge censurata, anziché a quella di scadenza dei termini per la presentazione delle domande di partecipazione al concorso - Denunciata disparità di trattamento, violazione dei principi di uguaglianza nell'accesso agli uffici pubblici e del pubblico concorso - Non fondatezza della questione.**

- Legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, comma 605.
- Costituzione, artt. 3, 51 e 97.

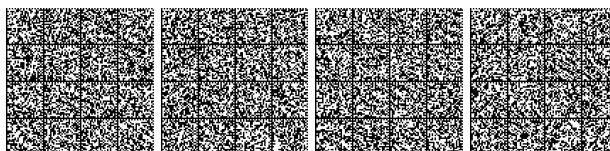
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

*Giudici :* Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 605, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), promosso dal Consiglio di Stato nel procedimento vertente tra I.M. F. e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e altro, con ordinanza del 13 novembre 2019, iscritta al n. 248 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti l'atto di costituzione di I.M. F., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 17 novembre 2020 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato Francesco Paoletti per I.M. F. e l'avvocato dello Stato Federico Basilica per il Presidente dei Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 17 novembre 2020.

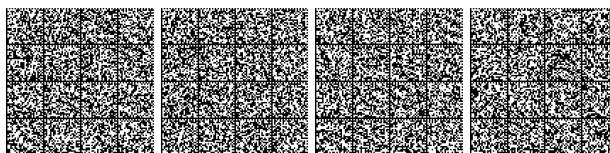
*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza iscritta al registro ordinanze n. 248 del 2019, il Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 605, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione.

La norma oggetto della questione di legittimità costituzionale stabilisce che, entro il 2018, si debba bandire un concorso pubblico per l'assunzione, nel Comparto scuola, di direttori dei servizi generali e amministrativi. Essa prevede che a tale concorso possano partecipare anche gli assistenti amministrativi i quali, alla data di entrata in vigore della legge, abbiano maturato almeno tre interi anni di servizio, negli ultimi otto, nelle mansioni di direttore dei servizi generali e amministrativi. L'ammissione al concorso di tali candidati avviene «anche in mancanza del requisito culturale di cui alla tabella B allegata al contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del Comparto scuola sottoscritto in data 29 novembre 2007, e successive modificazioni».

Il Consiglio di Stato riferisce di essere chiamato a decidere sull'appello contro la sentenza con cui il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio aveva respinto il ricorso promosso in primo grado da una candidata, volto a ottenere l'annullamento degli atti amministrativi che le impedivano di partecipare al concorso, bandito nel 2018, per n. 2.400 posti di direttore dei servizi generali e amministrativi (DSGA) vacanti presso gli istituti scolastici. Il bando di concorso prevedeva la partecipazione degli assistenti amministrativi che, pur se privi del titolo culturale richiesto (laurea specialistica indicata dalla tabella B allegata al contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del Comparto scuola, sottoscritto in data 29 novembre 2007, e successive modificazioni), avessero maturato, alla data di entrata in vigore della legge n. 205 del 2017, almeno tre anni interi di servizio negli ultimi otto, anche non continuativi, sulla base di incarichi annuali, svolgendo le mansioni di DSGA. Tale previsione, ad avviso del rimettente, è sostanzialmente riprodottriva del citato art. 1, comma 605, della legge n. 205 del 2017, che prevede la partecipazione al concorso per i candidati che si trovino in possesso del requisito di esperienza triennale alla data di entrata in vigore della legge n. 205 del 2017 (1° gennaio 2018), ma non anche per coloro che abbiano maturato il medesimo requisito in epoca successiva, purché entro la scadenza del termine di presentazione della domanda di partecipazione al concorso (nella specie, il 27 gennaio 2019). L'interessata «avrebbe conseguito i tre anni alla data del 1 agosto 2018». Sarebbe la stessa formulazione della norma primaria, dunque, a costituire «elemento direttamente ostativo alla auspicata partecipazione al concorso da parte della odierna appellante».

Tale norma, che qualifica la procedura come «concorso pubblico», cui dovrebbe essere garantita la più ampia partecipazione, in coerenza con i principi costituzionali, ha esteso la platea dei soggetti ammessi a partecipare, valorizzando «un requisito rilevante in termini di esperienza maturata in capo a soggetti eventualmente privi del titolo di studio». Nel prescrivere che quest'ultimo requisito fosse presente al momento dell'entrata in vigore della legge n. 205 del 2017, ben prima della scadenza del termine di presentazione delle domande di partecipazione fissato nel bando, essa sarebbe entrata in contrasto con una «regola generale in tema di concorsi», codificata dall'art. 2 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato), nonché dall'art. 2, comma 7, del d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487 (Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre



forme di assunzione nei pubblici impieghi). Tale regola costituirebbe, anche nell'interpretazione data dalla giurisprudenza amministrativa, «espressione di un principio generale, strettamente connesso ai principi di imparzialità dell'Amministrazione e di parità di trattamento dei candidati», e risulterebbe coerente con il favor participationis nelle procedure di selezione.

Viceversa, la norma introdotta nel 2017 darebbe luogo «ad illogicità e disparità di trattamento potenzialmente contrastanti con i principi costituzionali». Vi sarebbe, infatti, «il concreto rischio che possano esservi vantaggi solo per alcuni degli appartenenti alla categoria, con esclusione degli altri», senza che la deroga alla regola generale appaia sorretta da alcuna ragione, né da una particolare esigenza di pubblico interesse. Quest'ultima, a detta del rimettente, non emergerebbe neppure dai lavori preparatori della legge. Ne conseguirebbe una disparità di trattamento, sia «in relazione agli altri possessori del requisito in esame», sia «rispetto ai possessori dell'alternativo requisito ordinario del titolo di studio, il quale, a fini di partecipazione e contrariamente al requisito in esame, può essere stato acquisito anche dopo la data dell'1 gennaio 2018».

Il rimettente, nell'affermare, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, che il pubblico concorso è la forma ordinaria di reclutamento del personale della pubblica amministrazione, ribadisce che possono intervenire deroghe «solo in presenza di peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» e sempre che l'area delle eccezioni sia «delimitata in modo rigoroso». La natura «aperta» e «comparativa» della procedura concorsuale è prescritta in vista dell'obiettivo di selezionare i candidati che posseggano le professionalità necessarie a svolgere le mansioni richieste, in base al criterio del «merito». Il Consiglio di Stato ritiene che ciò non accada nel caso di specie. Il criterio temporale imposto dalla norma costituirebbe, infatti, un «limite irragionevole alla più ampia partecipazione», poiché non sarebbe sorretto - pur a fronte del «carattere ordinario del concorso» - da alcuna specifica esigenza di interesse pubblico. Ne deriverebbe la violazione dell'art. 3 Cost. «da solo e in combinato disposto con gli artt. 51 e 97 Cost.», e vi sarebbe «una grave lesione ai principi costituzionali di parità tra i cittadini (art. 3), di uguaglianza nell'accesso agli uffici pubblici (art. 51) e di accesso mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge, agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni (art. 97)».

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che sostiene la non fondatezza della questione.

Nel rimarcare che la norma del 2017 «rappresenta [...] una eccezione alla regola, prevista una tantum al precipuo scopo di stabilizzare una parte del personale ATA che abbia acquisito una apprezzabile professionalità a seguito di reiterati incarichi a tempo determinato», la difesa erariale ne evidenzia il carattere di legge-provvedimento, poiché la norma sarebbe operante solo con riguardo a «uno specifico concorso» e «nei confronti di una circoscritta categoria di soggetti». La fissazione del termine ultimo del 1° gennaio 2018, ai fini della valutazione del servizio prestato, risulterebbe quindi «perfettamente in linea con la finalità e la straordinarietà della previsione stessa».

Il legislatore, secondo la difesa erariale, avrebbe effettuato un «bilanciamento di interessi contrastanti», entrambi «meritevoli di apprezzamento»: da un lato, il favor participationis, da declinarsi nel senso della necessità di un «riconoscimento della professionalità maturata dagli assistenti amministrativi», ancorché non in possesso del necessario titolo di accesso alla selezione; dall'altro lato, il principio meritocratico, che protegge «il diritto dei soggetti in possesso del prescritto titolo di studio a concorrere [...] solo con coloro che siano dotati dei requisiti previsti dalle fonti legislative e contrattuali». La soluzione prescelta dal legislatore del 2017 corrisponderebbe a «un approdo di certezza del diritto e dei rapporti», visto che, «[q]uanto più il termine è ristretto, [...] tanto più si riepande il principio meritocratico».

In presenza di leggi-provvedimento, secondo il Presidente del consiglio dei ministri, «il parametro della ragionevolezza non può certo coincidere con quello dell'eguaglianza formale». Nel caso di specie, si avrebbe «una ragionevole deroga alla par condicio formale dei partecipanti ad un pubblico concorso», in una logica «di giustizia sostanziale». Del resto, la disposizione contestata, «lungi dallo stabilizzare il personale sulla sola base del servizio prestato, si limita ad ammetterlo alla procedura concorsuale», senza che con ciò la selezione possa dirsi trasformata in una procedura riservata.

Il possesso della laurea quale requisito di ammissione alla data di scadenza per la presentazione della domanda di partecipazione al concorso sarebbe assicurato, poiché si prevede che il titolo debba essere stato conseguito entro tale data. Al contempo, viene ammessa l'eccezione che salvaguarda l'avvenuta maturazione di un determinato periodo di servizio nelle funzioni di DSGA entro una «data certa, ravvicinata e nella disponibilità del legislatore»: in tal modo, «la data non è richiesta per il possesso di un requisito ma per circoscrivere l'assenza dello stesso».





Nel richiamare l'ampia discrezionalità del legislatore per la determinazione dei criteri di ammissione ai concorsi (è citata la sentenza di questa Corte n. 51 del 1994), la difesa statale rileva che «l'apparente disparità di trattamento», denunciata dal rimettente, risulterebbe «pienamente giustificata» dalla «necessità di valorizzare la laurea e, conseguentemente, di arginare in modo netto il regime transitorio in favore degli assistenti amministrativi». Peraltro, l'ancoraggio alla data fissa del 1° gennaio 2018 conferirebbe all'operazione un maggior grado di certezza, «in modo da non riservare all'Amministrazione alcun residuo margine di discrezionalità sulla portata della deroga al possesso del titolo di studio».

3.- Si è costituita in giudizio I.M. F., appellante nel giudizio *a quo*, che ha chiesto l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale, limitandosi ad aderire alle argomentazioni esposte nell'ordinanza di rimessione.

### *Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe il Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 605, 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), per violazione degli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione.

Per l'anno 2018 la norma censurata ha previsto l'indizione di un concorso per l'assunzione di direttori dei servizi generali e amministrativi (DSGA) nel Comparto scuola, aperto alla partecipazione, fra gli altri, anche degli assistenti amministrativi che, ancorché privi del requisito culturale ordinario indicato dal contratto collettivo (la laurea specialistica indicata dalla tabella B allegata al contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del Comparto scuola, sottoscritto in data 29 novembre 2007, e successive modificazioni), avessero maturato un triennio di esperienza nelle mansioni di DSGA negli ultimi otto anni. L'epoca di maturazione di quest'ultimo requisito è stata individuata dal legislatore nella «data di entrata in vigore della presente legge» (1° gennaio 2018), anziché nella data di scadenza dei termini per la presentazione delle domande di partecipazione al concorso.

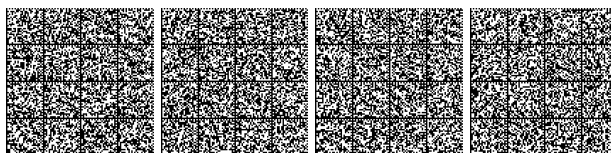
Su questa opzione prescelta dal legislatore si concentrano le censure del rimettente. Sarebbe stata violata una «regola generale in tema di concorsi», stabilita dalle norme che disciplinano l'accesso ai pubblici impieghi (sono richiamati l'art. 2 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, recante «Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato», e l'art. 2, comma 7, del d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487, «Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi»). Si creerebbe, in tal modo, «illogicità e disparità di trattamento potenzialmente contrastanti con i principi costituzionali» e si determinerebbe un'irragionevole limitazione della «più ampia partecipazione in condizioni di parità», con conseguente violazione dell'art. 3 Cost. «da solo e in combinato disposto con gli artt. 51 e 97 Cost.».

2.- La questione non è fondata.

Questa Corte ha affermato che il principio del pubblico concorso, di cui all'art. 97, quarto comma, Cost., non è di per sé incompatibile, nella logica dell'agevolazione del buon andamento della pubblica amministrazione, con la previsione per legge di «condizioni di accesso intese a consolidare pregresse esperienze lavorative maturate nella stessa amministrazione», purché l'area delle eccezioni sia delimitata in modo rigoroso e sia subordinata all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione e allo svolgimento di procedure di verifica dell'attività svolta (sentenza n. 113 del 2017, punto 2.3 del Considerato in diritto; in precedenza, sentenze n. 167 del 2013 e n. 310, n. 189 e n. 52 del 2011).

Questa Corte ha inoltre chiarito che «occorre trovare un ragionevole punto di equilibrio» tra il principio del pubblico concorso e l'interesse a consolidare le pregresse esperienze lavorative del personale (da ultimo, sentenza n. 164 del 2020, punto 20 del Considerato in diritto).

La valorizzazione di esperienze lavorative maturate nel tempo, se - come si è ricordato - può giustificare, al ricorrere di specifiche condizioni, il consolidamento delle stesse in deroga al principio del pubblico concorso, può, a maggior ragione, incidere sulla determinazione dei requisiti di ammissione al concorso, rimessa all'ampia discrezionalità del legislatore. Anche in tal caso il punto di equilibrio fra l'individuazione dei requisiti ordinari di ammissione al concorso, indicati nel contratto collettivo del Comparto scuola e inerenti al possesso dello specifico titolo di studio richiesto per l'adeguato svolgimento delle funzioni corrispondenti ai posti messi a concorso, e la deroga a tale individuazione, finalizzata alla valorizzazione delle pregresse esperienze lavorative, deve essere ricercato nel rispetto del «limite dei principi di ragionevolezza e di salvaguardia del buon andamento della p.a.» (così sentenza n. 51 del 1994, punto 2 del Considerato in diritto; analogamente, sentenze n. 99 del 1998 e n. 136 del 2004).



Già in epoca risalente questa Corte ha affermato, sia pure con riferimento al diverso requisito di accesso rappresentato dall'età, che rientra nella discrezionalità del legislatore stabilire criteri per l'accesso ai pubblici impieghi, purché i «requisiti non siano determinati in modo arbitrario o irragionevole» (sentenza n. 466 del 1997, punto 3 del Considerato in diritto) e costituiscano «opzione non obbligata sul piano costituzionale», ben potendo essere perseguite altre soluzioni, in vista di un trattamento uniforme tra i concorrenti (sentenza n. 466 del 1997, punto 4 del Considerato in diritto).

In generale, la scelta di fissare il possesso dei requisiti di ammissione alla data di scadenza della presentazione delle domande, pur assurgendo a principio generale della legislazione sui concorsi pubblici, come evidenziato dal rimettente, non costituisce una scelta costituzionalmente obbligata. Nella sua discrezionalità il legislatore può dunque indicare una data diversa e anteriore, con riferimento a requisiti posti in deroga a quelli ordinari, entro i limiti della non manifesta irragionevolezza e della uniformità di trattamento tra categorie omogenee di candidati.

Nel caso di specie, tali limiti non appaiono valicati.

A fronte della ragione di interesse pubblico - la valorizzazione una tantum, nell'interesse dell'amministrazione di appartenenza, delle pregresse esperienze lavorative di coloro che, pur sprovvisti del requisito culturale richiesto, avevano già svolto le funzioni di DSGA per un periodo sufficiente ad assicurare un'adeguata capacità professionale - il legislatore ha individuato, ai fini della maturazione del requisito di ammissione in esame, la data di entrata in vigore della legge, anziché la data di scadenza del termine di presentazione della domanda di partecipazione al concorso.

Tale scelta si giustifica per l'oggettiva diversità che intercorre tra il titolo di studio, inteso quale requisito culturale ordinario di ammissione al concorso, e il periodo di esperienza triennale, individuato in via eccezionale, quale requisito alternativo per delimitare, al momento dell'entrata in vigore della legge, la platea dei candidati.

La previsione censurata non determina alcuna irragionevole limitazione della più ampia partecipazione al concorso consentita ai candidati in possesso del requisito generale di ammissione e dunque non contrasta neppure con il principio del buon andamento dell'amministrazione.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 605, 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), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, dal Consiglio di Stato con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 novembre 2020.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 276

*Sentenza 1° - 21 dicembre 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lazio - Ampliamento del Parco regionale dell'Appia Antica - Applicazione al territorio oggetto di ampliamento delle misure di salvaguardia previste da precedente legge regionale, senza indennizzo - Denunciata disparità di trattamento per mezzo di legge-provvedimento, violazione del diritto di proprietà e del diritto di impresa, nonché dei principi fondamentali in materia di governo del territorio e di quelli convenzionali in materia di giusto processo e di tutela della proprietà - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7, art. 7, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 41, 42 e 117, primo e terzo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

*Giudici :* Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

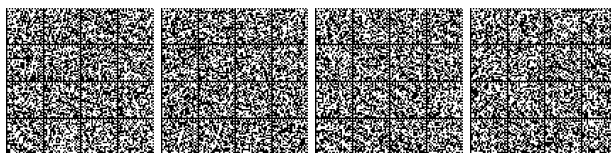
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio nel procedimento pendente tra il Consorzio Ecovillage e altri e il Comune di Marino e altro, con ordinanza del 19 novembre 2019, iscritta al n. 43 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione della DeA Capital Real Estate società di gestione del risparmio (SGR) spa, del Consorzio Ecovillage, della società Futuro Immobil Italia srl e della società Arcadia 2007 srl, del Comune di Marino e della Regione Lazio;

udito nell'udienza pubblica del 1° dicembre 2020 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Stefano Gattamelata per la DeA Capital Real Estate SGR spa e il Consorzio Ecovillage, Raffaele Izzo per il Consorzio Ecovillage e per le società Futuro Immobil Italia srl e Arcadia 2007 srl, Raffaele Bifulco per il Comune di Marino e Elisa Caprio per la Regione Lazio;

deliberato nella camera di consiglio del 1° dicembre 2020.



*Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale), per asserita violazione degli artt. 3, 41, 42 e 117 della Costituzione.

La disposizione censurata, intitolata «Modifica della perimetrazione del parco regionale dell'Appia Antica», stabilisce quanto segue: «1. La perimetrazione del parco regionale dell'Appia Antica, istituito con la legge regionale 10 novembre 1988, n. 66 (Istituzione del parco regionale dell'Appia Antica), e successive modifiche, come da ultimo modificata dalla legge regionale 30 marzo 2009, n. 6 (Modifica del perimetro del parco regionale dell'Appia Antica), è ampliata secondo la planimetria in scala 1:10.000 e la relativa relazione descrittiva contenute, rispettivamente, negli allegati A2 e B2 che costituiscono parte integrante della presente legge. 2. Nelle more dell'adeguamento, ai sensi dell'articolo 26, comma 5-bis, della legge regionale 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali) e successive modifiche, del piano del parco regionale dell'Appia Antica, approvato con deliberazione del Consiglio regionale 18 luglio 2018, n. 9, alle disposizioni di cui al comma 1 continua ad applicarsi la disciplina prevista dal medesimo piano. Limitatamente al territorio oggetto di ampliamento non ricompreso nella perimetrazione prevista nel piano, si applicano le misure di salvaguardia di cui all'articolo 8 della l.r. 29/1997 per le zone A, di cui all'articolo 7, comma 4, lettera a), n. 1 della medesima legge regionale. 3. Relativamente al territorio interessato dall'ampliamento di cui al comma 1, l'adeguamento del piano del parco regionale dell'Appia Antica ai sensi del comma 2 favorisce: a) l'esercizio e lo sviluppo delle attività agricole aziendali e il ricorso allo strumento del piano di utilizzazione aziendale (PUA) in conformità a quanto previsto dall'articolo 31 della l.r. 29/1997; b) lo svolgimento delle attività compatibili con le finalità del parco quali le attività sportive relative ad impianti legittimamente esistenti in considerazione del ruolo svolto dalle stesse rispetto all'innalzamento della qualità della vita della popolazione».

Il giudizio *a quo* è stato promosso dal Consorzio Ecovillage e da alcune società contro il Comune di Marino e la Regione Lazio, per l'annullamento degli atti comunali e regionali riguardanti, fra l'altro: la sospensione del protocollo d'intesa del 14 giugno 2011 tra Regione Lazio e Comune di Marino, la sospensione del Programma integrato di intervento (PRINT) Ecovillage da realizzarsi in località "Divino Amore", l'archiviazione del procedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA) su di esso e il diniego del relativo permesso di costruire. Più precisamente, le questioni di legittimità costituzionale della citata disposizione di legge regionale sono state sollevate nel contesto dell'esame dei secondi motivi aggiunti proposti dai ricorrenti, aventi ad oggetto la determinazione 8 novembre 2018, n. 14241, con la quale la Direzione regionale politiche ambientali ha disposto l'archiviazione del procedimento di VIA avviato dal Consorzio Ecovillage, e il diniego del permesso di costruire reso dal Comune di Marino il 19 dicembre 2018.

1.1.- Il rimettente argomenta, in primo luogo, sulla rilevanza delle questioni sollevate, osservando che gli atti impugnati con i secondi motivi aggiunti «sono di diretta derivazione e applicazione dell'art. 7 della legge regionale 22 ottobre 2018, n. 7, la cui chiarezza non consente alcuna interpretazione adeguatrice». In particolare, il TAR Lazio si sofferma sull'interpretazione conforme prospettata dalla ricorrente (secondo cui l'art. 17, comma 2, del piano del parco regionale dell'Appia Antica - che fa salvi gli strumenti urbanistici attuativi già approvati - sarebbe stato applicabile anche alle aree oggetto dell'ampliamento disposto con la norma censurata), rilevando che essa «non risulta praticabile in presenza di una chiara disposizione della fonte primaria regionale che ha ampliato, intervenendo in *medias res*, il perimetro del Parco, rendendolo in tal modo sottoposto alle misure di salvaguardia di cui alla legge regionale n. 29/1997, così come espressamente sancito dal comma 2 dell'art. 7». Il rimettente ricorda che l'art. 8, comma 3, della legge della Regione Lazio 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali), vieta qualsiasi attività edilizia nelle zone C, D e F di cui al decreto del Ministero per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765), e che tale sarebbe stata l'interpretazione seguita dalla Regione con gli atti impugnati con i secondi motivi aggiunti. La norma censurata avrebbe dunque avuto «un impatto immediato e ineludibile sui progetti già approvati e sugli impegni già assunti reciprocamente tra le parti costituite, per cui gli stessi atti [...] impugnati [...] hanno dato mera attuazione a quanto disposto dalla legge regionale». L'eventuale accoglimento delle questioni determinerebbe l'illegittimità degli atti impugnati con i secondi motivi aggiunti.





1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, secondo il TAR Lazio l'art. 7 della legge reg. Lazio n. 7 del 2018 è ascrivibile alla categoria delle leggi-provvedimento. Pur consapevole che, secondo la giurisprudenza costituzionale, tali leggi non sono di per sé incompatibili con la Costituzione, il rimettente ritiene nondimeno che, nel caso di specie, sarebbero «stati superati i limiti tracciati» da questa Corte «per ritenere compatibile con le norme costituzionali e con il principio di ragionevolezza la norma sub iudice».

La norma censurata avrebbe carattere provvedimentale perché «si rivolge esclusivamente ai sottoscrittori del Programma Integrato “Divino Amore”, che sono quelli incisi in modo diretto dall'ampliamento del Parco regionale dell'Appia Antica e dalle misure di salvaguardia»; inoltre, l'applicazione di tali misure sarebbe disposta limitatamente alle zone oggetto di ampliamento.

Il TAR rimettente si sofferma poi sul rapporto tra «l'approvazione della legge provvedimento e la pendenza del procedimento giurisdizionale avente ad oggetto l'atto amministrativo connesso a quello normativo», osservando che «l'eventuale, comprovata ed esclusiva finalizzazione dell'approvazione della legge alla sottrazione dell'oggetto del sindacato giurisdizionale con la conseguente privazione per il cittadino della stessa possibilità di tutela giurisdizionale costituisce un evidente indice sintomatico dell'irragionevolezza della legge-provvedimento». La necessità di un sindacato sulla legge si imporrebbe anche per evitare violazioni degli artt. 111 e 113 Cost. e dell'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, in materia di giusto processo.

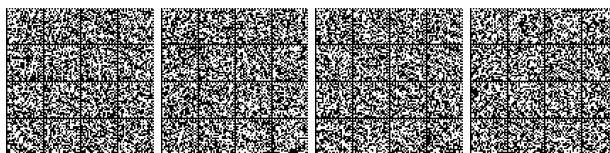
Nel caso di specie, la legge regionale di ampliamento del parco e di applicazione delle misure di salvaguardia sarebbe entrata in vigore esattamente nella descritta situazione, ossia pendendo un giudizio dinanzi al giudice amministrativo. Sarebbe dunque necessario «procedere con il sindacato di ragionevolezza ai sensi dell'art. 3 Cost., da utilizzare anche come criterio per valutare la conformità della disposizione rispetto agli artt. 41, 42, 117, comma 1 [recte: 2], lettera s), Costituzione».

1.3.- La norma censurata sarebbe innanzitutto affetta da «irragionevolezza per disparità di trattamento». Il TAR sottolinea il diverso trattamento riservato ai sottoscrittori del PRINT Ecovillage rispetto, da un lato, ai «proprietari dei terreni che sono stati inclusi nel perimetro del Parco con provvedimenti anteriori all'entrata in vigore della legge regionale n. 7/2018, poiché per costoro è stata fatta salva la disciplina attuativa già approvata», dall'altro ai sottoscrittori degli altri PRINT limitrofi e oggetto anch'essi del citato protocollo d'intesa del 2011 (PRINT Mugilla e PRINT Mazzamagna, esclusi dall'ampliamento disposto dalla norma censurata). Secondo il rimettente, «prevedere l'applicazione delle misure di salvaguardia [...] soltanto per una parte dell'intera area risulta essere misura vieppiù sperequata e ciò anche in considerazione del ragionevole affidamento che a seguito della sottoscrizione del Print e della Convenzione urbanistica le parti ricorrenti hanno prestato con riguardo alla realizzazione del Progetto e al rispetto delle pattuizioni da parte di tutti i soggetti coinvolti».

Inoltre, la scelta di operare l'ampliamento con la fonte legislativa avrebbe consentito all'amministrazione di non rispettare l'onere di motivazione e di istruttoria.

Né, sempre secondo il rimettente, sarebbe sufficiente a superare il difetto di ragionevolezza della scelta legislativa l'affermazione, da parte della difesa comunale, del fatto che «il Print di Ecovillage non ha oggi “messo una pietra” mentre il programma delle altre due società è in fase esecutiva», poiché la valutazione regionale circa il pregio dell'area sarebbe da intendersi a tutela del paesaggio ritenuto quale valore assoluto, sicché il legislatore regionale avrebbe dovuto procedere anche nei riguardi degli altri PRINT, sottoponendoli tutti alle misure di salvaguardia.

1.4.- La norma censurata violerebbe inoltre l'art. 42 Cost., in quanto avrebbe vanificato i programmi edificatori dei soggetti imprenditoriali privati, già sanciti dal PRINT approvato dalla Giunta regionale nel 2013 e dalla convenzione urbanistica sottoscritta con il Comune di Marino, e la cui realizzazione sarebbe stata almeno in parte già avviata. A tale proposito il TAR nota che sulla base della convenzione taluni terreni sarebbero già stati ceduti al Comune, che sarebbero state progettate opere di monitoraggio ambientale, bellico e archeologico e che sarebbero stati richiesti titoli abilitativi. L'ampliamento del perimetro del parco, avvenuto nel corso dei contenziosi giurisdizionali già instaurati, avrebbe privato delle possibilità edificatorie le proprietà dei soggetti consorziati per la realizzazione del PRINT “Divino Amore”, senza che la scelta dell'ampliamento fosse sorretta da un'adeguata istruttoria o da motivazione alcuna, motivazione invece necessaria per una legge-provvedimento. Il rimettente afferma di non ignorare la giurisprudenza costituzionale che esclude la riconducibilità dei beni immobili aventi valore paesistico-ambientale agli schemi dell'espropriazione, dei vincoli indennizzabili e dei termini di durata, «in virtù della loro localizzazione o della loro inserzione in un complesso che ha in modo coesenziale le qualità indicate dalla legge», ma ritiene «che, nel caso all'esame, il legislatore regionale abbia travalicato i limiti della non irragionevolezza e della non arbitrarietà [...] poiché l'applicazione delle misure di salvaguardia ha di fatto posto nel nulla le possibilità edificatorie assentite



con il Print e con la correlativa Convenzione Urbanistica e quindi ha dequotato ex abrupto, in modo immotivato rispetto a quanto assunto con le precedenti determinazioni, il valore economico delle proprietà delle ricorrenti, senza che sia stato previsto un ristoro di carattere economico». Analogamente, sotto il profilo temporale si registrerebbe una irragionevole compressione della proprietà privata, poiché non sarebbe indicato un termine entro il quale il piano di assetto del parco dovrebbe essere approvato.

Il rimettente osserva anche che la Regione in un primo momento non ha approvato il piano del parco, facendo dunque decadere le misure di salvaguardia relative all'area oggetto della proposta di ampliamento, e poi ha imposto nuovamente tali misure nel 2018.

1.5.- Ancora, la norma censurata violerebbe l'art. 41 Cost. per il fatto che le attività di realizzazione del PRINT avrebbero dovuto essere compiute nell'esercizio dell'attività di impresa e che l'applicazione delle misure di salvaguardia, inibendo qualsiasi attività edilizia per un tempo non prevedibile e comportando quindi un depauperamento e uno svuotamento rilevante sotto il profilo economico del diritto di proprietà dei proprietari delle aree, determinerebbe anche una lesione del principio di libertà dell'iniziativa economica privata.

1.6.- L'art. 7 della legge reg. Lazio n. 7 del 2018 violerebbe poi l'art. 117, primo comma, Cost., «sotto il profilo del mancato rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (per quanto sopra rilevato con riferimento al diritto a un equo processo e al diritto di proprietà)». In punti precedenti dell'ordinanza, il TAR riferisce che il ricorrente ha lamentato la violazione dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, che garantisce la protezione della proprietà, e richiama l'art. 6 CEDU, in materia di giusto processo, a proposito dell'interferenza tra la legge censurata e il giudizio pendente.

1.7.- Ancora, la norma censurata violerebbe l'art. 117, primo (*recte*: secondo) comma, lettera *s*), Cost., in quanto avrebbe modificato il perimetro del parco regionale dell'Appia Antica «in assenza di avvio della valutazione ambientale strategica prescritta ai sensi della legislazione statale». In proposito, il TAR richiama in particolare gli artt. 6 e 11 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

1.8.- Infine, la norma censurata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento alla materia «governo del territorio», in quanto si porrebbe in contrasto con l'art. 12, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), «differendo sotto il profilo temporale lo *ius aedificandi*, per un numero di anni superiore a quello fissato dalla legislazione statale».

2.- Con atto depositato il 5 giugno 2020 si è costituito il Comune di Marino.

La parte rileva che, nella zona interessata, con un «mero Protocollo d'Intesa» sarebbero state «assentite - spezzettando un intervento palesemente unitario al fine di evitare i procedimenti di valutazione ambientale strategica - le seguenti varianti urbanistiche»: il Programma integrato di intervento (PRINT) relativo alla località Mazzamagna, il PRINT relativo alla località Mugilla e il PRINT relativo alla località "Divino Amore", approvato con delibera della Giunta della Regione Lazio 15 febbraio 2013, n. 16. Tali provvedimenti avrebbero portato ad insediamenti per una cubatura complessiva di oltre un milione di metri cubi, con una capacità insediativa di circa 15 mila abitanti. Il Comune riferisce anche che tale variante al PRG sarebbe stata oggetto di una pluralità di ricorsi, ancora tutti da definire, proposti anche dalla Città Metropolitana, che avrebbe lamentato la violazione, ad opera delle varianti approvate dalla Regione Lazio, delle proprie competenze urbanistiche e dei vigenti piano territoriale provinciale generale e piano territoriale paesistico regionale.

Il Comune ricorda che l'area interessata dal PRINT "Divino Amore" fu in passato oggetto di una proposta di ampliamento del parco regionale dell'Appia Antica, ad opera del Consiglio direttivo dell'Ente parco (deliberazione 29 luglio 2002, n. 17), ma che tale proposta non fu mai approvata dalla Regione Lazio. La norma censurata avrebbe ribadito il «forte valore ambientale dell'area», determinando il divieto di edificazioni (sino alla approvazione della variante al piano di assetto che dovrà "conformare" l'area in questione) e la sua sottoposizione alla disciplina del parco (nazionale) archeologico dell'Appia Antica. La stessa area è soggetta infatti a due strumenti di protezione, quello del parco regionale dell'Appia Antica e quello del parco (nazionale) archeologico dell'Appia Antica.

Con riferimento alle questioni sollevate, il Comune osserva che nella Regione Lazio la modifica del perimetro dei parchi regionali va disposta con legge ai sensi dell'art. 9, comma 3, lettera *b*) della legge reg. Lazio n. 29 del 1997, come sarebbe del resto accaduto più volte nel corso dell'ultimo ventennio. La legge regionale censurata non sarebbe perciò qualificabile come legge-provvedimento, giacché con essa il legislatore regionale non si sarebbe appropriato di funzioni tipicamente amministrative, ma avrebbe esercitato la funzione politica di tutela del paesaggio. La sottoposizione dell'area alle misure di salvaguardia discenderebbe dalla sua qualificazione come zona A.



La parte rileva anche che la norma censurata non ha carattere retroattivo, né mira a risolvere in forma di legge la controversia relativa agli atti di approvazione del PRINT; nota inoltre che la Regione Lazio non è parte resistente nel giudizio in questione e che essa ed il Comune di Marino «rispondono a maggioranze politiche diverse sicché è difficile immaginare anche che all'origine della legge possa esservi un accordo [...] tra Comune e Regione, che avrebbe potuto essere considerato come un indice di eccesso di potere legislativo».

Quanto alla censura di disparità di trattamento fra i proprietari dei diversi terreni, il Comune ne eccepisce l'inammissibilità per genericità e indeterminatezza, osservando fra l'altro che il TAR non illustra i profili che renderebbero le situazioni assimilabili. Esse sarebbero in realtà differenti: il PRINT Mugilla sarebbe stato escluso dal parco perché comprendente terreni sui quali l'edificazione è già avvenuta e il PRINT Mazzamagna sarebbe stato escluso «per evidenti ragioni diverse di ordine tecnico». Il Comune sottolinea che l'area di ampliamento di cui alla norma censurata corrisponde perfettamente alla proposta avanzata dallo stesso Ente parco nel 2002 e che le particelle incluse nel perimetro del parco non sarebbero affatto edificate.

Secondo il Comune la censura ex art. 42 Cost. è infondata, in quanto sarebbe l'art. 6 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), che vieta nuove costruzioni sulle aree protette. La tesi del TAR porterebbe ad affermare che «l'attivazione di processi conformativi del territorio da parte delle amministrazioni comunali avrebbe il potere di bloccare [...] il più ampio e costituzionalmente rilevante potere funzionalizzato alla tutela dell'ambiente e del paesaggio, intestato al legislatore». Al contrario, la funzione di tutela paesaggistica potrebbe «rivedere completamente le previsioni della tutela urbanistica, giungendo fino al punto di negare del tutto il potere edificatorio». La tutela paesaggistica prevarrebbe su quella urbanistica perché solo la prima gode di espressa copertura costituzionale attraverso l'art. 9 Cost.

La parte rileva ancora che, quando si tratta di tutela ambientale e del paesaggio, la questione dell'indennizzabilità dei vincoli imposti ai beni privati non si pone poiché, in questo caso, il potere conformativo del legislatore non si traduce in una imposizione di vincoli a un bene che precedentemente ne era privo. Le misure di salvaguardia sarebbero comunque provvisorie in quanto destinate a essere superate con l'approvazione del piano del parco, nei tempi previsti all'art. 26, comma 2, della legge reg. Lazio n. 29 del 1997.

Il Comune si sofferma poi sull'infondatezza della questione relativa all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, e sottolinea il carattere prevalente dell'interesse ambientale nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Quanto alla censura ex art. 41 Cost., il Comune richiama i limiti previsti al suo secondo comma, che giustificerebbero la possibilità per la Regione di conferire alle aree una destinazione che limita la libertà d'iniziativa economica. In ogni caso la norma censurata non escluderebbe attività economiche compatibili con la destinazione paesaggistica.

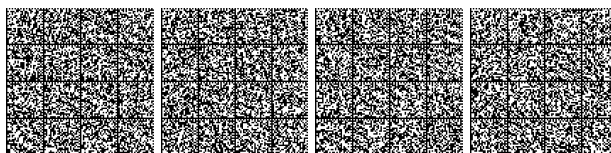
La censura ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., secondo il Comune, sarebbe formulata in maniera generica e perplessa, e nel merito sarebbe «stravagante» in quanto la valutazione ambientale strategica (VAS) è prevista per i piani che possono avere impatti significativi sull'ambiente, mentre la norma censurata produrrebbe l'effetto opposto, salvaguardando l'ambiente.

Anche a proposito della censura ex art. 117, terzo comma, Cost., il Comune ribadisce che la funzione paesaggistica «prevale su quella urbanistica (ed edilizia), potendo differire o anche eradicare lo *ius aedificandi*».

3.- Con atto depositato il 5 giugno 2020 si è costituito il Consorzio Ecovillage.

La parte privata ricostruisce le vicende relative al PRINT Ecovillage, ricordando di aver già ceduto aree al Comune in attuazione del programma e rilevando che, dopo la stipulazione della convenzione urbanistica il 30 luglio 2013, «si constatava [...] la inaspettata ed aperta ostilità al progetto da parte della (nuova) Amministrazione comunale di Marino», che, con atti successivi adottati nel 2018 (impugnati nel giudizio *a quo*), avrebbe prima sospeso unilateralmente il protocollo d'intesa stipulato nel 2011 con la Regione, poi chiesto a quest'ultima di non proseguire nel procedimento di VIA e infine sospeso il PRINT.

Nel merito, il Consorzio considera «palese la natura sostanzialmente provvedimentale della norma». L'art. 26 della legge reg. Lazio n. 29 del 1997 regolerebbe dettagliatamente il procedimento di perimetrazione definitiva del parco, mettendo così in evidenza «la natura provvedimentale dell'attività», e lo stesso regime varrebbe anche per le successive modifiche di perimetro. Il Consorzio osserva che le leggi-provvedimento non possono «vanificare rapporti giuridici cristallizzati in atti negoziali o convenzionali, perché così facendo si comprimerebbe illegittimamente l'affidamento del privato». Nelle leggi-provvedimento, inoltre, dovrebbero risultare i criteri che hanno ispirato la scelta del legislatore (viene citata la sentenza n. 137 del 2009 di questa Corte). Nel caso di specie sarebbero evidenti l'arbitrarietà ed il difetto di istruttoria perché la norma censurata «amplia il perimetro del Parco senza chiarire la *ratio* della decisione» e «introduce le misure di salvaguardia relative alla zona A di cui alla L.R. n. 29/1997, senza palesare in alcun modo l'istruttoria su cui una tale disposizione si sarebbe dovuta fondare».



La parte sottolinea che la norma stessa non era compresa nel progetto di legge della Giunta regionale ma è frutto di un emendamento consiliare, e ciò avrebbe «impedito agli uffici competenti di verificare la correttezza procedimentale, sostanziale e giuridica dell’iniziativa» e alle competenti Commissioni consiliari di approfondire la scelta operata.

L’art. 7 censurato avrebbe lo scopo di paralizzare una iniziativa urbanistica - convenzionata - che le stesse amministrazioni stavano già cercando di contrastare con atti oggetto di sindacato giurisdizionale. La parte richiama la sentenza n. 28 del 2019 di questa Corte, da cui risulterebbe che la tutela ambientale deve essere perseguita rispettando il procedimento previsto dalla legge statale e motivando la scelta compiuta, in modo da garantirne la sindacabilità. Nel caso di specie, sarebbe stata «la Regione stessa ad autovincolarsi alla forma dell’atto amministrativo ed a una precisa scansione procedimentale».

Quanto alla disparità di trattamento, secondo il Consorzio la condizione della sua area sarebbe simile a quella dell’area Mugilla, esclusa invece dall’ampliamento del parco, dato che anche la convenzione Ecovillage sarebbe stata in corso di attuazione con la cessione dei terreni al Comune. Il principio di uguaglianza sarebbe violato anche per la mancata estensione - all’area oggetto di ampliamento - del piano del parco approvato solo poche settimane prima da parte dello stesso Consiglio regionale, con la conseguenza dell’impossibilità per lo stesso Consorzio di beneficiare dell’art. 17 del piano e della sua soggezione a una salvaguardia «sostanzialmente sine die».

Quanto all’art. 42 Cost., la parte privata osserva che il «rischio fisiologico» dell’ampliamento del parco doveva «ritenersi superato dalla avvenuta sottoscrizione della Convenzione Urbanistica con il Comune di Marino, sulla base del Print approvato dalla Regione Lazio con D.G.R. 16/2013». Non sarebbe invece fisiologico che la Regione abbia preso in considerazione l’area in questione nel 2005 ma l’abbia inserita nel perimetro del parco solo nel 2018, senza tener conto della convenzione urbanistica «in fase esecutiva». L’area stessa sarebbe già stata assoggettata alle misure di salvaguardia previste dalla legge reg. Lazio n. 29 del 1997, proprio in ragione della proposta di ampliamento del parco dell’Appia Antica, poi non approvata, e dopo la loro decadenza vi era stato addirittura un protocollo d’intesa fra gli enti territoriali per un equilibrato sviluppo dell’area. L’art. 42 Cost. sarebbe dunque violato a causa della reiterazione del vincolo decaduto, senza scadenza e senza indennizzo, nonostante gli atti nel frattempo intervenuti.

La parte ricorda che l’area del PRINT Ecovillage aveva destinazione industriale secondo il PRG all’epoca vigente, e ha assunto destinazione residenziale grazie al PRINT. L’esclusione dal nuovo perimetro della sola area del PRINT Mugilla sarebbe dunque discriminatoria.

Quanto all’art. 41 Cost., la parte privata ribadisce che le amministrazioni locali avevano «per anni [...] affinato la disciplina urbanistica dell’area», cosicché la convenzione stipulata appariva consolidata.

Sulla lamentata violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., secondo il Consorzio l’obbligo della VAS sarebbe «cristallino» per la dimensione dell’ampliamento, di oltre 1000 ettari, e dunque per il suo evidente impatto su un vasto territorio. La parte osserva peraltro che nemmeno il piano del parco approvato nel luglio 2018 è stato sottoposto a VAS.

Infine, il Consorzio aderisce alla censura ex art. 117, terzo comma, Cost., prospettata dal TAR con riferimento all’art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001.

4.- Con atto depositato il 5 giugno 2020 si è costituita in giudizio DeA Capital Real Estate Società di gestione del risparmio spa.

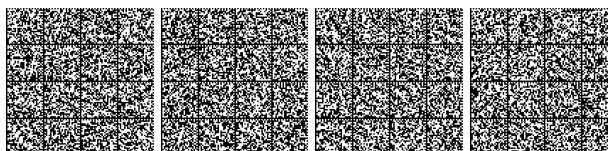
La società riferisce di aver acquistato nel febbraio 2015 la parte maggioritaria dell’area oggetto del PRINT in questione, «ovviamente confortata dall’esistenza della Convenzione urbanistica», e di aver poi costituito il consorzio di urbanizzazione con gli altri proprietari.

Quanto alle questioni sollevate, la parte propone argomenti coincidenti con quelli esposti nell’atto di costituzione del Consorzio Ecovillage.

5.- Con atto depositato l’8 giugno 2020 si è costituita in giudizio la Regione Lazio.

La Regione rammenta di aver dato attuazione alla legge n. 394 del 1991 con la legge reg. Lazio n. 29 del 1997, che disciplina il procedimento di istituzione dell’area naturale regionale protetta, prevedendo tra l’altro una conferenza con gli enti locali, finalizzata alla redazione di un documento di indirizzo, in coerenza con quanto previsto all’art. 22 della legge n. 394 del 1991. Tale documento sarebbe un «passaggio fondamentale» anche per l’ipotesi in cui il legislatore regionale intenda modificare il perimetro dell’area. La procedura sarebbe stata seguita «anche per le modifiche alla perimetrazione del Parco regionale dell’Appia Antica»; anzi, tutti gli ampliamenti dei parchi istituiti dalla Regione Lazio sarebbero avvenuti con legge, «in base agli adempimenti sopra descritti».

Al momento dell’approvazione della legge “istitutiva” dell’ampliamento, sarebbe stato redatto uno specifico documento di indirizzo, ai sensi dell’art. 9, comma 2, della legge reg. Lazio n. 29 del 1997, basato su un’analisi territoriale dell’area da sottoporre a tutela, operata individuando i valori delle aree oggetto di ampliamento, come evidenziati anche nel voto 6 ottobre 2016, n. 243, espresso dal Comitato regionale per il territorio.





L'ampliamento del parco rientrerebbe «nei poteri discrezionali e programmatori della Regione Lazio» e si tradurrebbe nell'aggiunta di 1200 ettari circa agli originari 3500 ettari. La Regione avrebbe considerato i valori storico-archeologico e agricolo-paesaggistico, oltre al «livello di compromissione territoriale». Anche il piano territoriale paesaggistico regionale (PTPR) qualificerebbe gran parte di quel territorio come «area agricola di elevato valore paesaggistico».

Quanto alle singole questioni, la Regione nega che la norma censurata sia una legge-provvedimento: essa riguarda un intero territorio e non la parte di interesse delle società ricorrenti nel giudizio *a quo*, cioè quella oggetto del PRINT Ecovillage. La situazione delle aree del PRINT Ecovillage sarebbe diversa rispetto a quelle del PRINT Mugilla, perché le prime a differenza delle seconde non sarebbero state ancora compromesse. I ricorrenti sarebbero stati a conoscenza dell'intendimento di estendere il parco, avendo essi impugnato la delibera comunale n. 18 del 2016, che menzionava la volontà di ampliamento del perimetro. Inoltre, non ci sarebbe disparità di trattamento perché sarà il piano del parco a «sostituire le norme di salvaguardia» nell'area oggetto di ampliamento.

Quanto alla lamentata violazione degli artt. 41 e 42 Cost., la Regione osserva che la proprietà può essere limitata per tutelare il patrimonio naturale, in attuazione degli artt. 2 e 9 Cost., e riferisce la giurisprudenza amministrativa secondo cui «l'operazione di "zonizzazione" non può essere considerata in sé e per sé alla stregua di una vera e propria azione ablatoria». Le limitazioni imposte nell'interesse pubblico costituirebbero «un rischio fisiologico ben prevedibile e intrinsecamente connesso al regime costituzionale che connota l'istituto in questione» (viene citata la sentenza del Consiglio di Stato, 10 agosto 2004, n. 5490). La Regione rammenta anche l'art. 5, comma 9-*bis*, della legge reg. Lazio n. 29 del 1997, secondo il quale «[i] limiti alla proprietà derivanti dall'istituzione delle aree di cui al presente articolo non danno luogo ad indennizzo».

Quanto alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., la Regione osserva che la legge di ampliamento non è sottoposta a VAS. La legge avrebbe un valore di salvaguardia, dovendo essere seguita dall'adeguamento del piano del parco, cioè «dell'atto amministrativo sottoposto alle valutazioni ambientali». Non si tratterebbe, comunque, di un'alterazione dell'ambiente, ma di un'attività di tutela dell'ambiente stesso.

6.- Con atto depositato il 9 giugno 2020 si sono costituite Futuro Immobil Italia srl e Arcadia 2007 srl.

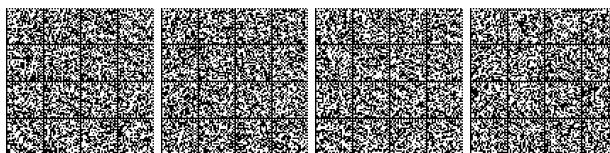
Le società riferiscono che il Consiglio regionale ha adottato l'ordine del giorno 18 luglio 2018, n. 47, con il quale, dopo aver ricordato che nell'area "Divino Amore" erano pianificate «attività edili di estrema rilevanza» e aver sottolineato «il pregio archeologico e paesaggistico dei terreni oggetto di pianificazione», impegnava la Giunta regionale «ad approvare nel primo provvedimento legislativo utile l'ampliamento della perimetrazione del Parco dell'Appia Antica così da salvaguardare le aree sopra menzionate». Dunque, secondo le parti, «fin dall'inizio l'attività dell'organo legislativo veniva piegata e finalizzata al perseguimento di uno specifico obiettivo politico: bloccare le opere oggetto del PRINT Ecovillage, [...] sciogliendo unilateralmente la Regione Lazio ed il Comune di Marino dagli obblighi precedentemente assunti».

Le società richiamano anche la delibera n. 18 del 2016 del Consiglio comunale di Marino, che chiedeva al Sindaco di contattare il Presidente della Regione per procedere all'ampliamento del parco. Ciò spiegherebbe il fatto che l'ampliamento *de quo* sia stato approvato in assenza di istruttoria e inserito «in tutta fretta, senza alcuna logica e coerenza, in un provvedimento che contiene le più disparate disposizioni di legge». La norma censurata sarebbe arbitraria e sarebbe stata introdotta «ai danni del PRINT Ecovillage per perseguire un chiaro progetto politico, salvando, invece, la realizzazione del confinante PRINT Mugilla», che avrebbe a oggetto aree di identico valore. L'art. 7 non risponderebbe dunque a effettive esigenze di tutela paesaggistica ma avrebbe «scopi emulativi».

Per le parti sarebbero «ignoti» i criteri che hanno ispirato l'ampliamento. Alla base della norma censurata ci sarebbe anche «la volontà di incidere su un ricorso giurisdizionale che mira a tutelare la realizzazione del PRINT» e di «liberare gli uffici regionali e comunali dalla necessità di istruire, motivare ad adottare le proprie determinazioni amministrative nei confronti dell'attività connessa con il PRINT». Emergerebbero così «l'uso sviato della funzione legislativa» e l'illegittimità della legge-provvedimento.

Le società si soffermano poi sull'irragionevole disparità di trattamento tra il PRINT Ecovillage ed il PRINT Mugilla, non toccato dall'ampliamento del parco. Da un lato, l'avanzamento dei lavori del PRINT Mugilla impedirebbe comunque di preservare le caratteristiche ambientali dell'intera area, dall'altro il blocco del PRINT Ecovillage priverebbe il complessivo quadrante Divino Amore - Falcognana - Mugilla delle opere di urbanizzazione, rientranti soprattutto nel PRINT Ecovillage.

Le parti lamentano poi la violazione dell'art. 42, terzo comma, Cost., in quanto la norma censurata determinerebbe la «sostanziale espropriazione» dei terreni, «in assenza di legittimo procedimento e di indennizzo». Argomentano inoltre sulla violazione dell'art. 41 Cost., per l'arbitraria compressione della libertà di iniziativa economica privata delle imprese consorziate.



Infine, le società ribadiscono quanto esposto nell'ordinanza di rimessione sulla violazione dell'art. 117, primo comma, secondo comma lettera *s*), e terzo comma, Cost.

7.- Il 4 novembre 2020 la Regione Lazio ha depositato una memoria integrativa in cui rileva che gli ampliamenti dei parchi sono sempre stati introdotti con legge sia nella Regione Lazio che in altre regioni, e che il TAR Lazio non spiega perché la legge regionale censurata avrebbe superato i limiti posti dalla giurisprudenza costituzionale alle leggi-provvedimento. In realtà, la norma in questione sarebbe generale e astratta, «riguardando una porzione ampia di territorio con oggettive caratteristiche di pregio».

La Regione riferisce poi che, con decreto dell'11 marzo 2020 della Direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo (MIBACT), è stato dichiarato il notevole interesse pubblico dell'area sita nei Comuni di Marino, Castel Gandolfo ed Albano Laziale, comprendente la zona oggetto della norma regionale censurata.

8.- Il 9 novembre 2020 anche il Consorzio Ecovillage e DeA Capital Real Estate Società di gestione del risparmio spa hanno depositato memorie integrative (di uguale contenuto), dirette a replicare agli atti di costituzione della Regione e del Comune di Marino. In esse lamentano il difetto di istruttoria a monte della scelta legislativa di ampliamento del parco e ribadiscono che la norma censurata concreta una legge-provvedimento. L'illegittimità costituzionale della norma sarebbe confermata dall'avvenuta adozione del citato decreto del MIBACT, che, apponendo un vincolo paesaggistico sull'area in questione (che la società ha impugnato davanti al TAR Lazio), dimostrerebbe la necessità che vincoli di questo tipo maturino all'esito di un procedimento amministrativo. Le parti si soffermano poi sull'interferenza della norma censurata su giudizi pendenti e ne ribadiscono l'illegittimità costituzionale in quanto essa avrebbe dovuto essere preceduta dalla VAS. Ancora, le parti private argomentano sulla violazione dell'art. 3 Cost., osservando che sarebbe inspiegabile la deroga al piano del parco approvato nel luglio 2018, che aveva fatto salvi gli strumenti urbanistici attuativi già approvati, e rammentando l'avvenuta cessione al Comune delle aree destinate a spazi pubblici e l'intervenuta redazione dei progetti relativi alle opere di urbanizzazione. Infine, si soffermano sugli argomenti a sostegno delle questioni riguardanti gli artt. 41 e 42 Cost.

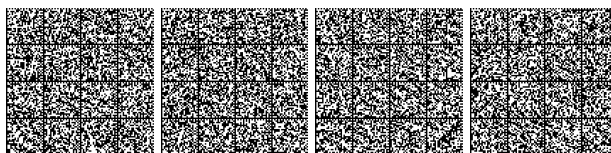
9.- Il 10 novembre 2020 Futuro Immobil Italia srl e Arcadia 2007 srl hanno depositato a loro volta una memoria integrativa, diretta a replicare agli atti di costituzione della Regione Lazio e del Comune di Marino. In essa, in primo luogo, osservano che la norma censurata avrebbe lo scopo di vanificare il ricorso da esse proposto contro gli atti comunali che avevano ostacolato l'iniziativa edificatoria. Ribadiscono inoltre la natura di legge-provvedimento della norma censurata e la sua irragionevolezza, osservando che l'ampliamento del parco avrebbe dovuto essere disposto modificandone il piano, in modo da coinvolgere tutti i soggetti interessati, e che nessuna istruttoria sorregge la norma censurata. Infine, le parti si soffermano sulla violazione dell'art. 3 Cost. e sulle questioni riguardanti gli artt. 41, 42 e 117 Cost., ribadendo le conclusioni degli atti di costituzione.

10.- Il 10 novembre 2020 il Comune di Marino ha depositato una memoria integrativa, al fine di replicare agli argomenti delle parti private. Secondo il Comune il perimetro del parco può essere modificato solo con legge regionale, ciò che priva di consistenza le censure facenti leva sul carattere provvedimentale della norma censurata e sull'interferenza con il giudizio pendente. Ribadisce poi l'infondatezza della censura di violazione dell'art. 3 Cost., ricordando, tra l'altro, che l'area oggetto di ampliamento comprende 1205 ettari di terreno, mentre l'area oggetto del PRINT Ecovillage solo 45 ettari, e che la zona del "Divino Amore" è stata sottoposta a vincolo ministeriale con decreto del MIBACT dell'11 marzo 2020. Quanto all'asserita violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., il Comune osserva che, secondo un orientamento del giudice amministrativo, il piano paesaggistico non sarebbe soggetto a VAS.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale), per violazione degli artt. 3, 41, 42 e 117 della Costituzione.

La disposizione censurata, intitolata «Modifica della perimetrazione del parco regionale dell'Appia Antica», stabilisce, al comma 1, che «[l]a perimetrazione del parco regionale dell'Appia Antica, istituito con la legge regionale 10 novembre 1988, n. 66 (Istituzione del parco regionale dell'Appia Antica) [...], è ampliata secondo la planimetria in scala 1:10.000 e la relativa relazione descrittiva, contenute, rispettivamente, negli allegati A2 e B2 che costituiscono parte integrante della presente legge». Il comma 2 dispone che, «[n]elle more dell'adeguamento, ai sensi dell'arti-



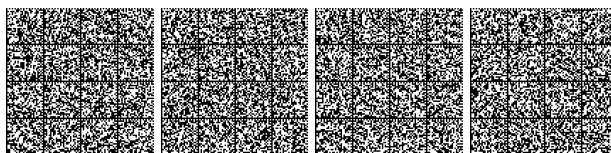
colo 26, comma 5-bis, della legge regionale 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali) e successive modifiche, del piano del parco regionale dell'Appia Antica, approvato con deliberazione del Consiglio regionale 18 luglio 2018, n. 9, alle disposizioni di cui al comma 1 continua ad applicarsi la disciplina prevista dal medesimo piano. Limitatamente al territorio oggetto di ampliamento non ricompreso nella perimetrazione prevista nel piano, si applicano le misure di salvaguardia di cui all'articolo 8 della l.r. 29/1997 per le zone A, di cui all'articolo 7, comma 4, lettera a), n. 1 della medesima legge regionale». Infine, il comma 3 stabilisce che, «[r]elativamente al territorio interessato dall'ampliamento di cui al comma 1, l'adeguamento del piano del parco regionale dell'Appia Antica ai sensi del comma 2 favorisce: a) l'esercizio e lo sviluppo delle attività agricole aziendali e il ricorso allo strumento del piano di utilizzazione aziendale (PUA) in conformità a quanto previsto dall'articolo 31 della l.r. 29/1997; b) lo svolgimento delle attività compatibili con le finalità del parco quali le attività sportive relative ad impianti legittimamente esistenti in considerazione del ruolo svolto dalle stesse rispetto all'innalzamento della qualità della vita della popolazione».

Il TAR ritiene che l'art. 7 della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, là dove amplia il perimetro del parco regionale dell'Appia Antica, stabilendo che, nelle more dell'adeguamento del piano del parco, nella zona oggetto di ampliamento «si applicano le misure di salvaguardia di cui all'articolo 8 della l.r. 29/1997», violi: a) l'art. 3 Cost., per disparità del trattamento riservato ai sottoscrittori del programma integrato di intervento (PRINT) Ecovillage rispetto, da un lato, ai «proprietari dei terreni che sono stati inclusi nel perimetro del Parco con provvedimenti anteriori all'entrata in vigore della legge regionale n. 7/2018, poiché per costoro è stata fatta salva la disciplina attuativa già approvata», dall'altro ai «sottoscrittori degli altri Print limitrofi e oggetto di Protocollo d'Intesa del 2011 (Print Mugilla, Print Mezzamagna)» (esclusi dall'ampliamento), «anche in considerazione del ragionevole affidamento che a seguito della sottoscrizione del Print e della Convenzione urbanistica le parti ricorrenti hanno prestato con riguardo alla realizzazione del Progetto e al rispetto delle pattuizioni da parte di tutti i soggetti coinvolti»; b) l'art. 42 Cost., perché l'applicazione delle misure di salvaguardia avrebbe «di fatto posto nel nulla le possibilità edificatorie assentite con il Print e con la correlativa Convenzione Urbanistica [...] senza che sia stato previsto un ristoro di carattere economico» e «senza che la previsione di ampliamento sia stata corroborata da un'adeguata istruttoria né da [...] alcuna motivazione»; c) l'art. 41 Cost., perché «le attività connesse alla realizzazione del Print e concordate nella Convenzione urbanistica avrebbero dovuto essere compiute nell'esercizio dell'attività di impresa»; d) l'art. 117 Cost., «sotto il profilo del mancato rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (per quanto sopra rilevato con riferimento al diritto a un equo processo e al diritto di proprietà)»; e) l'art. 117, primo (recte: secondo) comma, lettera s), Cost., in quanto la norma censurata avrebbe modificato il perimetro del parco regionale dell'Appia Antica «in assenza di avvio della valutazione ambientale strategica prescritta ai sensi della legislazione statale» (artt. 6 e 11 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale»); f) l'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento alla materia «governo del territorio», in quanto la norma censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 12, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)», «differendo sotto il profilo temporale lo *ius aedificandi*, per un numero di anni superiore a quello fissato dalla legislazione statale».

2.- In via preliminare, è opportuno precisare la portata della disposizione censurata e delle questioni sollevate.

L'art. 7, comma 1, della legge reg. Lazio n. 7 del 2018 ha ampliato il perimetro del parco regionale dell'Appia Antica, inglobando in esso varie aree, la maggiore delle quali è quella denominata «Divino Amore - Falcognana - Mugilla», avente un'estensione di 989 ettari (si veda l'allegato B2 della disposizione censurata). Una frazione di tale area (pari a 45 ettari, secondo quanto affermato dal Comune nella memoria integrativa), situata nel Comune di Marino (e confinante ad est con la ferrovia Roma-Velletri e a sud con la strada del Divino Amore, SP 91b), è oggetto del programma integrato di intervento proposto dalla Ecovillage srl, adottato dal Comune di Marino con delibera del Consiglio comunale 3 agosto 2011, n. 37, in variante al piano regolatore vigente, e approvato con delibera della Giunta regionale 15 febbraio 2013, n. 16.

Il TAR Lazio censura la disposizione regionale sia nella parte in cui ricomprende nell'ampliamento l'area oggetto del PRINT Ecovillage, sia nella parte in cui, applicando le misure di salvaguardia, vieta l'attività edificatoria, nelle more dell'adeguamento del piano del parco. Tale divieto risulta dal comma 2 dell'art. 7, che applica nel territorio oggetto di ampliamento «le misure di salvaguardia di cui all'articolo 8 della l.r. 29/1997 per le zone A, di cui all'articolo 7, comma 4, lettera a), n. 1 della medesima legge regionale». Quest'ultima disposizione classifica come zone A quelle «di rilevante interesse naturalistico, paesaggistico e culturale con inesistente o limitato grado di antropizzazione». L'art. 8, comma 3, della legge reg. Lazio n. 29 del 1997 stabilisce a sua volta che «[a]ll'interno delle zone A [...] sono vietati: [...] r) qualsiasi attività edilizia nelle zone territoriali omogenee C), D), ed F) di cui all'articolo 2



del D.M. 2 aprile 1968 del Ministro per i lavori pubblici, ad eccezione degli interventi di cui all'articolo 3, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)*, del D.P.R. n. 380/2001, purché non siano in contrasto con le finalità di cui all'articolo 2 e fermo restando quanto previsto dall'articolo 11, comma 3, della L. 394/1991». Il divieto previsto alla lettera *r)* è quello pertinente al caso in esame perché l'area oggetto del PRINT Ecovillage rientra nelle zone territoriali omogenee C e D di cui all'art. 2 del decreto del Ministero per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765), come risulta dagli atti depositati in giudizio (per tutti, la nota dell'Ente parco regionale dell'Appia Antica del 5 novembre 2018).

Va poi precisato che le questioni sollevate riguardano solo i primi due commi dell'art. 7, cioè l'ampliamento del parco e l'applicazione delle misure di salvaguardia, mentre nessuna censura è rivolta al comma 3, che detta prescrizioni di cui tener conto in sede di adeguamento del piano del parco.

3.- Prima di articolare le specifiche questioni di costituzionalità, il TAR Lazio svolge due premesse, relative all'affermato carattere di legge-provvedimento della norma censurata e al condizionamento che questa produrrebbe su un non meglio identificato giudizio pendente. Tali caratteri dell'art. 7 non si traducono in autonome questioni di legittimità costituzionale ma costituiscono, nella prospettazione del TAR, sintomi della necessità di sottoporre la norma censurata a un rigoroso scrutinio di ragionevolezza ai sensi dell'art. 3 Cost., nei termini sviluppati a partire dal punto 15 dell'ordinanza di rimessione.

Ai fini di una corretta valutazione della norma censurata, è necessario soffermarsi sulle premesse in questione.

Quanto all'affermata natura di legge-provvedimento del censurato art. 7, le difese del Comune di Marino e del Consorzio Ecovillage sostengono tesi opposte: per la prima, la scelta di ampliare il perimetro del parco con legge regionale sarebbe imposta dall'art. 9, comma 3, della legge reg. Lazio n. 29 del 1997, in base al quale «[l]a legge regionale istitutiva dell'area naturale protetta definisce tra l'altro: [...] *b)* la perimetrazione provvisoria [...]»; per la seconda, la Regione si sarebbe invece autovincolata a usare l'atto amministrativo con l'art. 26, comma 1, della stessa legge regionale, secondo cui «[i]l piano dell'area naturale protetta [...] prevede: *a)* la perimetrazione definitiva dell'area naturale protetta [...]».

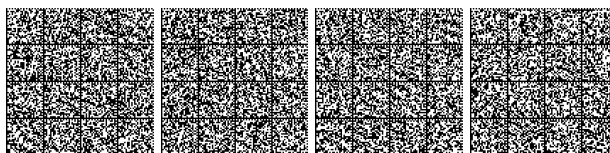
Nessuna delle due tesi può essere condivisa. Questa Corte ha chiarito di recente, con la sentenza n. 134 del 2020, che la modifica del perimetro dei parchi regionali può avvenire sia con legge regionale, nel rispetto del procedimento regolato dall'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), sia in sede di adozione o modifica del piano del parco. Più precisamente, «[d]all'art. 23 della legge quadro si evince che il legislatore può limitarsi alla perimetrazione provvisoria dei confini con la legge istitutiva del parco regionale», essendo «perciò implicito nel sistema legislativo statale che la perimetrazione definitiva possa essere affidata dalla legge regionale ad una fase procedimentale successiva, ed in particolare al piano del parco».

I citati artt. 9 e 26 della legge reg. Lazio n. 29 del 1997 sono dunque da intendere in senso conforme alla citata legge quadro, come interpretata dalla sentenza n. 134 del 2020, e in base ad essi l'ampliamento del parco può essere disposto con legge, che fissa anche le misure di salvaguardia, spettando poi al piano del parco di precisare la disciplina della nuova area tutelata.

In applicazione di questo regime, il perimetro del parco regionale dell'Appia Antica è stato modificato, oltre che con la norma censurata, in altre quattro occasioni, sempre con legge regionale: dapprima con l'art. 42 della legge reg. Lazio n. 29 del 1997, poi con l'art. 1 della legge della Regione Lazio 31 maggio 2002, n. 14 (Ampliamento della perimetrazione del parco regionale dell'Appia Antica), indi con l'art. 1 della legge della Regione Lazio 30 marzo 2009, n. 6 (Modifica del perimetro del parco regionale dell'Appia Antica), e infine, successivamente alla modifica qui in esame, con l'art. 9, comma 17, della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2020, n. 1 (Misure per lo sviluppo economico, l'attrattività degli investimenti e la semplificazione).

In definitiva, alla stregua della disciplina dei parchi regionali e della stessa precedente prassi della Regione Lazio, non è esatto affermare che la norma censurata ha regolato in forma legislativa un oggetto normalmente affidato alla funzione amministrativa, anzi è vero il contrario.

Quanto all'asserita interferenza sui giudizi pendenti, il giudice *a quo* non precisa di quali giudizi si tratti e, anche su questo punto, le parti intendono in senso diverso l'affermazione del rimettente: il Comune di Marino e il Consorzio Ecovillage la riferiscono ai ricorsi proposti al TAR contro gli atti di adozione e approvazione del PRINT (del 2011 e 2013, come visto), mentre la Futuro Immobil Italia srl la riferisce ai ricorsi proposti contro gli atti comunali di sospen-





sione dell'iniziativa edificatoria, adottati nel 2018, prima dell'entrata in vigore della norma censurata (si tratta della delibera del Consiglio comunale di Marino 28 febbraio 2018, con cui è stato sospeso il Protocollo d'intesa concluso il 14 giugno 2011 tra Regione Lazio e Comune di Marino, e della delibera del Consiglio comunale di Marino 10 agosto 2018, con cui è stato sospeso il PRINT Ecovillage).

Come si vedrà meglio esaminando la questione relativa alla presunta violazione dell'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, la norma censurata, non essendo retroattiva, è in realtà inidonea ad influire in alcun modo sulla validità degli atti amministrativi oggetto dei giudizi indicati (gli unici pendenti al momento dell'entrata in vigore della norma stessa), atti la cui legittimità dovrà essere valutata alla stregua della normativa operante nel momento in cui sono venuti in essere. Poiché dunque la loro sorte nel giudizio amministrativo che li riguarda non è interessata dalla normativa sopravvenuta, è da escludere che la norma qui in esame interferisca con un giudizio in corso. Quanto agli atti successivi, essi sono stati emanati in applicazione della stessa norma - come sottolinea il giudice *a quo* nella motivazione sulla rilevanza - con il che è escluso che quest'ultima incida su un giudizio in atto al momento della sua emanazione.

4.- Si può ora passare all'esame del merito delle questioni di legittimità costituzionale, prendendo in esame innanzitutto la ritenuta violazione dell'art. 3 Cost., che il TAR Lazio denuncia sotto due differenti profili.

4.1.- In primo luogo, il rimettente lamenta la disparità del trattamento riservato ai sottoscrittori del PRINT Ecovillage rispetto ai proprietari dei terreni inclusi nel perimetro del parco con provvedimenti anteriori all'entrata in vigore della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, per i quali è stata fatta salva la disciplina attuativa già approvata.

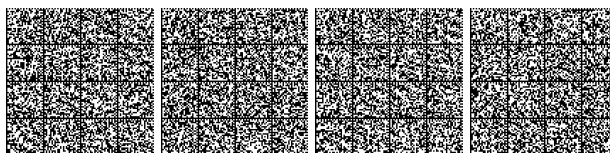
Il TAR solleva la questione ritenendo impraticabile l'interpretazione adeguatrice prospettata dalle ricorrenti e, dunque, giudicando inapplicabile l'art. 17, comma 2, delle norme del piano del parco regionale dell'Appia Antica (approvato con delibera del Consiglio regionale 18 luglio 2018, n. 9), secondo cui «sono comunque fatte salve, nei limiti del PTP 15/12 e del PTP 9/PTPR e nel rispetto delle norme di tutela dei beni di cui al Capo II della l.r. 24/1998, le previsioni degli strumenti urbanistici attuativi approvati alla data di entrata in vigore del Piano del Parco nonché le previsioni di interventi pubblici e di interesse pubblico contenute negli strumenti urbanistici generali vigenti alla data di approvazione del Piano, ivi comprese quelle relative al soddisfacimento degli standard urbanistici, ricadenti in tutto o in parte all'interno del Parco».

Il presupposto interpretativo del rimettente è corretto. L'art. 7, comma 2, della legge reg. Lazio n. 7 del 2018 prevede espressamente: *a)* l'adeguamento del piano del parco regionale dell'Appia Antica, approvato pochi mesi prima; *b)* la permanente applicazione dello stesso piano alle sole zone incluse nel parco dalle leggi precedenti; *c)* l'applicazione delle misure di salvaguardia di cui all'art. 8 della legge reg. Lazio n. 29 del 1997, «[I]nimitatamente al territorio oggetto di ampliamento non ricompreso nella perimetrazione prevista nel piano». Tali previsioni chiaramente non consentono l'applicazione del citato art. 17, comma 2, delle norme del piano del parco nella zona oggetto di ampliamento.

4.1.1.- Sotto questo primo profilo, la questione sollevata con riferimento all'art. 3 Cost. non è fondata.

A prescindere dalla concreta portata del citato art. 17, comma 2 (che dipende dal contenuto degli strumenti attuativi fatti salvi e dai limiti, richiamati dallo stesso art. 17, che condizionano la salvaguardia dei piani attuativi), la norma censurata non riserva ai sottoscrittori del PRINT Ecovillage un trattamento peggiore rispetto ai proprietari dei terreni inclusi nel perimetro del parco prima della legge reg. Lazio n. 7 del 2018. Per questi ultimi, infatti, i preesistenti strumenti urbanistici attuativi non sono stati fatti salvi dalle leggi regionali che istituiscono il parco o ne modificano l'estensione, ma, appunto, dal piano del parco. Questa conclusione, già evidente dalla lettura delle disposizioni citate, è confermata dall'esame della legge reg. Lazio n. 66 del 1988, istitutiva del parco regionale dell'Appia Antica, e delle altre ricordate disposizioni legislative regionali che, come quella in esame, hanno modificato il perimetro del parco. Nessuna di esse ha regolato il rapporto con i precedenti strumenti urbanistici e le prime due (art. 16 della legge reg. Lazio n. 66 del 1988 e art. 42, comma 2, della legge reg. Lazio n. 29 del 1997) hanno stabilito specifiche misure di salvaguardia, in attesa dell'approvazione del piano del parco. Solo con quest'ultimo, approvato nel luglio 2018, è stata introdotta la clausola di salvaguardia che il rimettente impropriamente indica come *tertium comparationis*.

Anche la disposizione censurata, al comma 2, si limita a disporre misure di salvaguardia «[n]elle more dell'adeguamento [...] del piano del parco regionale dell'Appia Antica», mentre la concreta disciplina dell'uso delle varie zone alle quali è stato esteso il parco, ivi compresa la sorte di eventuali strumenti attuativi esistenti, è rimessa all'adeguamento del piano del parco, che, del resto, «ha valore di piano urbanistico e sostituisce i piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello» (art. 26, comma 6, della legge reg. Lazio n. 29 del 1997, sulla scia dell'art. 25, comma 2, della legge n. 394 del 1991).



Se quanto esposto conduce a escludere la disparità di trattamento denunciata dal rimettente, si può aggiungere che la descritta sequenza di previsioni (misure di salvaguardia introdotte dalla legge istitutiva o ampliativa del parco e successiva regolazione dell'uso delle diverse zone di esso da parte del piano del parco stesso), seguita dalla Regione Lazio, è del tutto coerente con la disciplina generale della materia, sia statale che regionale. Per un verso, infatti, l'art. 23 della legge n. 394 del 1991, riguardante specificamente i «Parchi naturali regionali», stabilisce che «[l]a legge regionale istitutiva del parco naturale regionale [...] definisce la perimetrazione provvisoria e le misure di salvaguardia [...]»; e l'art. 8, comma 5, della stessa legge dispone che «[c]on il provvedimento che istituisce il parco o la riserva naturale possono essere integrate, sino alla entrata in vigore della disciplina di ciascuna area protetta, le misure di salvaguardia introdotte ai sensi dell'articolo 6». Per altro verso, secondo l'art. 9, comma 3, della legge reg. Lazio n. 29 del 1997, «[l]a legge regionale istitutiva dell'area naturale protetta definisce tra l'altro: [...] b) la perimetrazione provvisoria [...] e le misure di salvaguardia specifiche, eventualmente differenziate per zone, da applicarsi fino alla data di operatività della disciplina dell'area naturale protetta contenuta nel piano e nel regolamento [...]». Similmente, l'art. 9, comma 5, della legge della Regione Lazio 6 luglio 1998, n. 24 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico), dispone che, «[n]ei territori di cui al comma 2 [aree naturali protette], nelle more dell'approvazione dei piani delle aree naturali protette si applicano sia le misure di salvaguardia previste negli specifici provvedimenti istitutivi o legislativi generali, sia la normativa relativa alle classificazioni per zone delle aree ove prevista dai P.T.P. o dal P.T.P.R.; in caso di contrasto prevale la più restrittiva».

È opportuno ricordare che questa Corte ha assimilato le misure di salvaguardia previste dalla legge n. 394 del 1991 al regolamento e al piano del parco, nel senso della qualificazione di tali strumenti come necessari standard uniformi di tutela ambientale, in quanto diretti ad assicurare la rispondenza delle attività svolte nel parco alle esigenze ambientali (sentenze n. 180 del 2019, n. 245 e n. 121 del 2018). Del resto, «la prima disciplina che esige il principio fondamentale della tutela del paesaggio [art. 9 Cost.] è quella che concerne la conservazione della morfologia del territorio e dei suoi essenziali contenuti ambientali» (sentenza n. 367 del 2007).

4.2.- Sotto un secondo profilo, il TAR censura la disparità del trattamento riservato ai sottoscrittori del PRINT Ecovillage rispetto ai «sottoscrittori degli altri Print limitrofi e oggetto di Protocollo d'Intesa del 2011» (PRINT Mugilla e PRINT Mazzamagna), esclusi dall'ampliamento del parco.

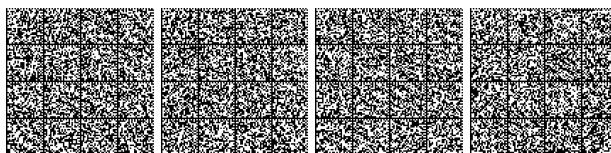
4.2.1.- Va respinta preliminarmente l'eccezione di inammissibilità per genericità e indeterminatezza della censura, formulata dal Comune di Marino, secondo cui il TAR non avrebbe illustrato le ragioni che renderebbero assimilabili le situazioni messe a confronto. Benché il rimettente si limiti ad affermare sinteticamente che «vi è una stretta interconnessione» tra i tre PRINT, «che fanno parte di un complesso programma urbanistico dell'intero quadrante», e che il diverso stadio esecutivo dei PRINT non avrebbe rilievo, tale motivazione, sia pur stringata, è sufficiente ad assolvere l'onere di argomentare la non manifesta infondatezza della questione. Il TAR rimettente mette infatti in evidenza gli elementi comuni e le differenze tra i diversi PRINT.

4.2.2. - Nel merito, la questione non è fondata nemmeno sotto questo profilo.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, «il principio di eguaglianza esprime un giudizio di relazione in virtù del quale a situazioni eguali deve corrispondere l'identica disciplina e, all'inverso, discipline differenziate andranno coniugate a situazioni differenti», ciò che «equivale a postulare che la disamina della conformità di una norma a quel principio deve svilupparsi secondo un modello dinamico, incentrandosi sul "perché" una determinata disciplina operi, all'interno del tessuto egualitario dell'ordinamento, quella specifica distinzione, e quindi trarne le debite conclusioni in punto di corretto uso del potere normativo» (sentenza n. 89 del 1996; nello stesso senso sentenze n. 241 del 2014 e n. 5 del 2000).

Il rimettente motiva la censura negando rilievo alla circostanza, addotta dalla difesa del Comune di Marino, che il PRINT Ecovillage non avrebbe ad oggi «messo una pietra» mentre i programmi delle altre due società sarebbero in fase esecutiva per quanto riguarda sia le opere pubbliche che quelle private. Poiché, secondo il giudice *a quo*, la norma censurata si fonda su un presunto «valore assoluto» della tutela del paesaggio, che dovrebbe dunque valere anche per gli altri PRINT, l'applicazione delle misure di salvaguardia ai soli terreni del PRINT Ecovillage violerebbe l'art. 3 Cost.

In realtà, il perimetro dell'ampliamento operato con la previsione contestata corrisponde alla proposta di ampliamento avanzata nel 2002 dall'Ente parco regionale dell'Appia Antica, in sede di adozione del piano del parco (delibera del Consiglio direttivo dell'Ente parco 29 luglio 2002, n. 17): il dato, affermato dal Comune di Marino e non contestato dalle altre parti, risulta anche da diversi documenti prodotti nel presente giudizio (fra gli altri, dalla cartografia depositata dal Comune di Marino). Il procedimento, allora iniziato, di approvazione del piano del parco si è concluso molti anni dopo (con la delibera del Consiglio regionale 18 luglio 2018, n. 9) senza l'ampliamento proposto nel 2002, perché la Regione ha ritenuto di fissare il nuovo perimetro seguendo la via legislativa, come consentito dalla legge e secondo



la prassi già sperimentata (ciò risulta dal parere 6 ottobre 2016, n. 243/1, del Comitato regionale per il territorio). Al contempo, lo stesso Consiglio regionale, con l'ordine del giorno del 18 luglio 2018, invitava la Giunta a promuovere l'ampliamento del parco in via legislativa secondo l'originaria proposta, dando atto che nella zona "Divino Amore" era stata effettivamente progettata una rilevante iniziativa edificatoria ma che ancora non era stato rilasciato alcun permesso.

L'approvazione della norma di legge in esame si collega espressamente al procedimento di formazione del piano del parco e al citato parere del Comitato regionale, come risulta dal documento di indirizzo del 10 settembre 2018, redatto dalla conferenza degli enti territoriali interessati ai sensi dell'art. 9, comma 2, della legge reg. Lazio n. 29 del 1997, in base al quale «[l]a partecipazione delle province, della città metropolitana, delle comunità montane e dei comuni al procedimento di istituzione dell'area naturale protetta è acquisita, ai sensi dell'articolo 22, comma 1, lettera a), della legge n. 394 del 1991, mediante una conferenza finalizzata alla redazione di un documento di indirizzo fondato sull'analisi territoriale dell'area da sottoporre a tutela». Il citato documento di indirizzo illustra in particolare le qualità paesaggistiche e storico-archeologiche dell'area denominata "Divino Amore".

Oltre a ciò, la cartografia depositata in giudizio dal Comune di Marino mette in evidenza, da un lato, l'avvenuta urbanizzazione dell'area Mugilla esclusa dall'ampliamento, dall'altro, il fatto che l'esclusione dell'area Mazzamagna deriva dall'aver considerato come confini dell'ampliamento la strada del Divino Amore e la ferrovia Roma-Velletri, per completare la zona di parco già tutelata.

Il TAR Lazio avrebbe dovuto contestare il pregio ambientale dei terreni oggetto del PRINT Ecovillage o illustrare un simile pregio ambientale dei terreni esclusi, mentre l'ordinanza di rimessione non dà conto del primo aspetto, né offre alcun elemento idoneo a dimostrare che l'ampliamento avrebbe dovuto comprendere, in difformità dalla proposta originaria, anche le zone oggetto dei PRINT Mugilla e Mazzamagna. Al contrario, dà atto della diversa oggettiva condizione dei terreni dei diversi PRINT, riconoscendo che nell'area "Divino Amore" l'edificazione non è iniziata mentre nelle altre due aree le opere sia pubbliche che private sono in fase di costruzione.

Ciò conferma l'insussistenza della seconda disparità di trattamento denunciata dal TAR, essendo evidente che l'avvenuta edificazione o meno di un'area può incidere sul suo pregio ambientale e, dunque, sulla sua inclusione in un'area naturale protetta.

4.3.- Sempre facendo leva sull'art. 3 Cost., il TAR Lazio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Lazio n. 7 del 2018 per il fatto che la norma, imponendo misure di salvaguardia comportanti l'inedificabilità assoluta dei terreni, avrebbe leso il «ragionevole affidamento» ingenerato nelle società ricorrenti dall'avvenuta approvazione del PRINT e dalla sottoscrizione della successiva convenzione urbanistica.

Il rimettente fa riferimento al citato PRINT Ecovillage, approvato dalla Giunta regionale nel 2013, e alla convenzione conclusa il 30 luglio 2013 tra il Comune di Marino e la società Ecovillage (convenzione avente ad oggetto, in particolare, l'obbligo della società di cedere gratuitamente al Comune le aree destinate a spazi, strutture e servizi pubblici e di eseguire le opere di urbanizzazione).

La tesi del TAR, secondo cui un'area avente pregio ambientale non potrebbe essere tutelata qualora sia interessata da un progetto edificatorio oggetto di uno strumento urbanistico attuativo già approvato, non può essere condivisa perché attribuisce alla pianificazione urbanistica un valore preclusivo del pieno dispiegarsi della tutela ambientale e ciò contraddice la funzione stessa dei vincoli aventi tale ultima finalità.

Premesso che le due prospettive di regolazione dell'uso del territorio hanno reciproca autonomia, è indubbio che la sottoposizione a vincolo ambientale - quale è quello derivante dall'istituzione o ampliamento di un parco, in quanto diretto a conservare e proteggere il valore ambientale riconosciuto all'area interessata - mira a realizzare interessi di rango costituzionale, quali quelli protetti dall'art. 9, secondo comma, e dall'art. 32 Cost. (norme richiamate dall'art. 1, comma 1, della legge n. 394 del 1991), che questa Corte ha qualificato come «valori costituzionali primari» (sentenza n. 126 del 2016). Alla realizzazione di questo obiettivo non può, all'evidenza, opporsi l'eventuale approvazione di un progetto di trasformazione edilizia, che, ove realizzata, metterebbe a repentaglio il pregio ambientale dell'area e si porrebbe quindi in contraddizione con l'avvenuto riconoscimento del suo valore. L'aspettativa edificatoria dei privati non può dunque essere considerata un elemento idoneo a impedire il pieno esplicarsi della tutela del bene riconosciuto di valore ambientale.

Né, del resto, si può ritenere che la disciplina dettata dalla legge n. 394 del 1991 (non considerata dal rimettente) consenta di ipotizzare una qualche forma di efficacia "inibitoria" (della tutela ambientale) derivante dalla preesistenza di uno strumento urbanistico attuativo. L'art. 6 della legge quadro indicata stabilisce che, prima ancora dell'istituzione dell'area protetta (cioè, a decorrere dalla pubblicazione del Programma triennale per le aree naturali protette, previsto dall'art. 4 della medesima legge n. 394 del 1991 e poi soppresso dall'art. 76 del decreto legislativo 31 marzo 1998,





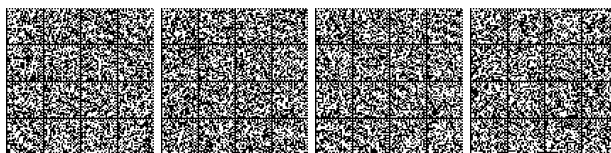
n. 112, recante «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59»), siano applicate misure di salvaguardia consistenti, fra l'altro, nel divieto di nuove costruzioni «fuori dei centri edificati» (comma 3). A loro volta, i successivi artt. 6, comma 4, e 8, comma 5, prevedono ulteriori divieti ed eventuali misure di salvaguardia integrative dopo l'istituzione dell'area protetta e «sino alla entrata in vigore della disciplina di ciascuna area protetta». La concreta regolamentazione dell'uso delle varie zone del parco è poi rimessa dall'art. 12 della legge quadro al relativo piano, che potrà consentire attività compatibili con le finalità istitutive del parco. È in questo contesto che, in coerenza con le inderogabili esigenze di tutela ambientale, possono trovare considerazione le aspettative, in ipotesi anche derivanti dalla precedente attitudine edificatoria delle aree, dei privati proprietari dei beni inclusi nel parco, i quali possono darne conto partecipando con le loro osservazioni al procedimento di formazione del piano.

È decisivo, infine, che l'art. 25, comma 2, della legge quadro stabilisca che il piano del parco regionale «ha valore anche [...] di piano urbanistico e sostituisce i piani [...] urbanistici di qualsiasi livello», statuendo così espressamente che gli strumenti urbanistici «di qualsiasi livello» cedono il passo al piano del parco, con una norma che, come questa Corte ha recentemente chiarito, rappresenta «uno standard uniforme di tutela ambientale» (sentenza n. 134 del 2020).

Può essere utile ricordare che un'analoga regola di prevalenza dei valori paesaggistici sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici è stabilita dagli artt. 143, comma 9, e 145, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), con una previsione che può essere riferita anche ai parchi regionali, in quanto aree di interesse paesaggistico, tutelate per legge, in base all'art. 142, comma 1, lettera f), cod. beni culturali. Questa Corte, dichiarando costituzionalmente illegittima una disposizione legislativa regionale che aveva invertito il rapporto tra piano paesaggistico regionale e piano urbanistico comunale, facendo prevalere il secondo sul primo (sentenza n. 86 del 2019; nello stesso senso la sentenza n. 172 del 2018), ha affermato che «[i]l codice dei beni culturali e del paesaggio definisce dunque, con efficacia vincolante anche per le regioni, i rapporti tra le prescrizioni del piano paesaggistico e le prescrizioni di carattere urbanistico ed edilizio - sia contenute in un atto di pianificazione, sia espresse in atti autorizzativi puntuali, come il permesso di costruire - secondo un modello di prevalenza delle prime, non alterabile ad opera della legislazione regionale» (sentenza n. 11 del 2016).

Conviene sottolineare al riguardo che l'applicazione di misure di salvaguardia al momento dell'istituzione o dell'ampliamento del parco, la regolazione dell'uso delle varie zone del parco da parte del relativo piano e la portata sostitutiva degli strumenti urbanistici del piano stesso costituiscono capisaldi della legge n. 394 del 1991, vincolanti per le regioni in base alla giurisprudenza costituzionale. La legislazione regionale, infatti, «qualora incida sulle aree protette (siano esse nazionali o regionali) deve conformarsi ai principi fondamentali contenuti nella legge quadro, la quale - costantemente ricondotta dalla giurisprudenza di questa Corte alla materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" (da ultimo, sentenze n. 121 del 2018 e n. 74 del 2017) - detta gli standard minimi uniformi di tutela, "che le Regioni possono accompagnare con un surplus di tutela, ma non derogare in peius" (sentenza n. 121 del 2018)» (sentenza n. 180 del 2019; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 134 e n. 43 del 2020, n. 290 del 2019, n. 14 del 2012). È poi da precisare che ai parchi regionali si applicano - oltre che le norme relative alle «Aree naturali protette regionali» (Titolo III della legge n. 394 del 1991) - anche le norme della stessa legge riguardanti le «Aree naturali protette nazionali» (artt. 8 e seguenti), qualora «vi si rifletta una generale scelta di politica ambientale non surrogabile dalla fonte regionale» (sentenza n. 134 del 2020).

4.4.- La prevalenza dei vincoli paesaggistici sulle previsioni dei piani urbanistici è stata sottolineata anche dal Consiglio di Stato. Nelle pronunce relative al vincolo apposto con decreto ministeriale del 25 gennaio 2010 all'Agro Romano, il Consiglio di Stato si è soffermato sul rapporto «tra la tutela dei valori paesaggistici e la pianificazione urbanistica, e i relativi strumenti attuativi», affermando che «[l]'iniziativa economica privata, altresì costituzionalmente tutelata, non può dunque essere immotivatamente compressa ma, in quanto attuata nel contesto e per mezzo della strumentazione urbanistica, deve essere correlata al rapporto di questa con i sovraordinati valori della tutela del paesaggio» (sezione sesta, sentenza 11 gennaio 2013, n. 119). Anche in quella vicenda veniva in rilievo un accordo di programma stipulato tra le ricorrenti e il Comune di Roma nel 2009 per la realizzazione di un programma urbanistico e, a fronte della censura con cui veniva fatto valere l'affidamento dei privati, il Consiglio di Stato aveva affermato che «in ogni tempo e pur quando vi sia stata una pianificazione urbanistica (generale o attuativa) che consenta la modifica dello stato dei luoghi, e anche pur dopo che siano stati emanati i relativi titoli abilitativi, l'autorità statale può disporre il vincolo sull'area meritevole della dichiarazione di notevole interesse pubblico» (sezione sesta, sentenza 11 gennaio 2013, n. 118; si veda anche Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 29 gennaio 2013, n. 533). Ciò che, a maggior ragione, non può non essere affermato per il potere legislativo regionale di includere in un parco un'area di pregio ambientale.





In caso di vincoli apposti con atto amministrativo, il momento in cui l'interesse del privato a costruire condiziona la possibilità di piena tutela dell'interesse paesaggistico è individuato dalla giurisprudenza amministrativa nel concreto inizio dell'edificazione (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 17 giugno 2010, n. 3851, secondo cui: «il sopravvenuto vincolo paesaggistico non è opponibile, e dunque non impone la richiesta di autorizzazione paesaggistica: a) per interventi edilizi che siano già stati autorizzati sotto il solo profilo edilizio o anche sotto quello paesaggistico in virtù di un precedente regime, e di cui sia già iniziata l'esecuzione»; nello stesso senso Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 17 luglio 2018, n. 4362). Criterio che trova riscontro altresì a livello normativo nelle previsioni dell'art. 142, comma 2, cod. beni culturali, e dell'art. 15, comma 4, del d.P.R. n. 380 del 2001 (secondo cui «Il permesso [di costruire] decade con l'entrata in vigore di contrastanti previsioni urbanistiche, salvo che i lavori siano già iniziati e vengano completati entro il termine di tre anni dalla data di inizio»).

Alla luce di quanto esposto si deve escludere che l'art. 7 della legge reg. Lazio n. 7 del 2018 violi l'art. 3 Cost. per non aver fatto salvo il PRINT Ecovillage. Resta l'anomalia insita nel fatto che il progetto edificatorio è stato approvato dallo stesso ente (la Regione Lazio) che poi ha incluso l'area in questione nel parco regionale dell'Appia Antica - su ciò si ritornerà di seguito (punto 7.2.) - e restano impregiudicati gli strumenti con cui le società potranno far valere, se del caso in sede giurisdizionale, le proprie aspettative e l'avvenuta cessione delle aree al Comune.

5.- Nemmeno la questione relativa all'art. 42 Cost. è fondata.

Con essa il TAR contesta l'art. 7 della legge reg. Lazio n. 7 del 2018 - non per non aver fatto salvo il PRINT preesistente, come lamentato con la censura di violazione dell'art. 3 Cost., ma - per l'assenza di una previsione di indennizzo a favore dei sottoscrittori del PRINT Ecovillage. Vi sarebbe inoltre un difetto di istruttoria e di motivazione della norma.

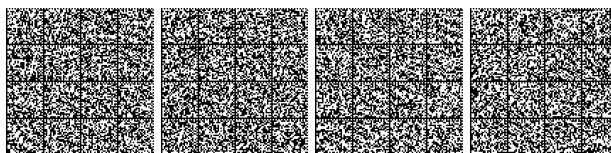
In sostanza, secondo il rimettente una legge regionale non potrebbe vietare, senza indennizzo, l'edificabilità di un'area avente sicuro pregio ambientale (circostanza, questa, mai contestata dal rimettente), e per questo inclusa in un parco, qualora essa sia interessata da un progetto edificatorio oggetto di uno strumento urbanistico attuativo già approvato e di una convenzione (in base all'art. 1, comma 2, della legge della Regione Lazio 26 giugno 1997, n. 22, recante «Norme in materia di programmi integrati di intervento per la riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale del territorio della Regione», «[i]l programma integrato, disciplinato dalla presente legge, costituisce piano attuativo dello strumento urbanistico generale»), pena la violazione dell'art. 42 Cost.

5.1.- A partire dalla sentenza n. 56 del 1968, la giurisprudenza di questa Corte esclude che i limiti alla proprietà aventi finalità di tutela paesaggistica e, in senso lato, ambientale ricadano nell'ambito di applicazione dell'art. 42, terzo comma, Cost., abbiano cioè carattere espropriativo e richiedano per questo un indennizzo. A differenza dei vincoli di carattere urbanistico che derivano da scelte della pubblica amministrazione idonee a condizionare discrezionalmente le facoltà di godimento del bene, i vincoli di tipo ambientale sono espressivi di caratteristiche intrinseche del bene, di cui l'amministrazione si limita a registrare l'esistenza, e costituiscono attuazione di quanto previsto dall'art. 42, secondo comma, Cost., ossia della determinazione per legge del regime del diritto di proprietà. La legge che limita le facoltà edificatorie dei beni connotati da particolare pregio (culturale, artistico, paesaggistico, ambientale) non comporta infatti un'illegittima compressione del relativo diritto di proprietà, giacché «questo diritto è nato con il corrispondente limite e con quel limite vive» (sentenza n. 56 del 1968), e ciò tanto più assume rilievo quando si tratti della tutela degli interessi protetti dall'art. 9, secondo comma, e dall'art. 32 Cost. (norme richiamate dall'art. 1, comma 1, della legge n. 394 del 1991) e qualificati come «valori costituzionali primari» da questa Corte (sentenza n. 126 del 2016).

Il TAR dà atto di questa giurisprudenza ma ritiene che la preesistenza del PRINT e della convenzione faccia assumere al divieto di edificazione natura espropriativa, attraendolo dunque nell'orbita dell'art. 42, terzo comma, Cost.

L'assunto è infondato.

Si è già visto sopra (al punto 4) che la legge statale stabilisce, in modo vincolante per le regioni, che il piano del parco si sostituisce ai piani urbanistici di qualsiasi livello e che, in generale, i vincoli paesaggistici prevalgono sugli strumenti urbanistici, senza eccezioni di sorta. A ciò si può aggiungere quanto previsto, in linea con la citata giurisprudenza costituzionale, dall'art. 145, comma 4, cod. beni culturali, secondo cui «[i] limiti alla proprietà derivanti da tali previsioni [dei piani paesaggistici] non sono oggetto di indennizzo». Con riferimento specifico ai parchi, inoltre, la legge n. 394 del 1991 prende in considerazione il tema degli indennizzi relativi ai limiti derivanti dall'istituzione del parco (art. 15, comma 2: «I vincoli derivanti dal piano alle attività agro-silvo-pastorali possono essere indennizzati sulla base di principi equitativi. I vincoli, temporanei o parziali, relativi ad attività già ritenute compatibili, possono dar luogo a compensi ed indennizzi, che tengano conto dei vantaggi e degli svantaggi derivanti dall'attività



del parco») ma non contempla alcun indennizzo per le limitazioni, per finalità di tutela ambientale, delle aspettative edificatorie suscitate da uno strumento urbanistico attuativo. Similmente, la legge reg. Lazio n. 29 del 1997 dispone che «[i] limiti alla proprietà derivanti dall'istituzione delle aree di cui al presente articolo non danno luogo ad indennizzo» (art. 5, comma 9-bis).

Nemmeno la legge 15 dicembre 2004, n. 308 (Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione), che all'art. 1, comma 21 e seguenti, detta un'articolata disciplina per il caso in cui, «per effetto di vincoli sopravvenuti, diversi da quelli di natura urbanistica, non sia più esercitabile il diritto di edificare che sia stato già assentito a norma delle vigenti disposizioni», contempla il diritto a un indennizzo per queste ipotesi (stabilendo, in sintesi, che il privato può solo chiedere «la traslazione del diritto di edificare su area diversa»).

Già il dato positivo della legislazione statale smentisce dunque la tesi secondo cui il vincolo avente finalità ambientale, qualora vanifichi uno strumento urbanistico attuativo, cesserebbe di restare sotto il regime del secondo comma dell'art. 42 Cost., per passare a quello del terzo comma. Ma, a parte questo, è la stessa struttura degli argomenti sviluppati nella giurisprudenza costituzionale sui vincoli non aventi natura espropriativa a ostare alla prospettabilità del carattere espropriativo di tali limitazioni, perché, una volta che si riconosca che esse sono espressive del modo di essere in sé dei beni di cui si tratta, non vi può essere spazio, sul piano logico prima ancora che giuridico, per costruire ipotesi derogatorie legate a diverse condizioni - in questo contesto non più rilevanti - dei beni stessi.

La norma censurata, dunque, non viola l'art. 42 Cost. per non aver previsto un indennizzo.

È appena il caso di precisare, infine, che risulta infondata anche l'affermazione del rimettente secondo cui la norma censurata sarebbe stata approvata senza istruttoria e motivazione: si è già detto che essa si è basata sul documento di indirizzo del 10 settembre 2018, redatto dalla conferenza degli enti territoriali interessati ai sensi dell'art. 9, comma 2, della legge reg. Lazio n. 29 del 1997. Dal documento, che dà conto delle qualità paesaggistiche e storico-archeologiche dell'area "Divino Amore", risulta anche che l'approvazione della norma censurata si collega al procedimento di formazione del piano del parco e al parere del Comitato regionale per il territorio n. 243/1 del 2016.

6.- Come visto, secondo il TAR la norma censurata violerebbe l'art. 41 Cost. perché le attività connesse alla realizzazione del PRINT avrebbero dovuto essere compiute nell'esercizio dell'attività di impresa. Il divieto di attività edilizia per un tempo non prevedibile implicherebbe uno «svuotamento del diritto di proprietà» e una conseguente violazione del principio di libera iniziativa economica privata.

La questione ha carattere sostanzialmente ancillare rispetto alla precedente e nemmeno essa è fondata, per le stesse ragioni esposte trattando delle censure sollevate con riferimento all'art. 42 Cost. Le considerazioni appena svolte, sulla riconducibilità della norma regionale censurata al secondo comma del citato art. 42 Cost., che ammette limitazioni della proprietà «allo scopo di assicurarne la funzione sociale», valgono a escludere anche la violazione del diritto di iniziativa economica privata, la quale, in base all'art. 41, secondo comma, Cost., «[n]on può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale».

7.- Il TAR Lazio lamenta poi la violazione dell'art. 117 Cost., «sotto il profilo del mancato rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», richiamando «quanto sopra rilevato con riferimento al diritto a un equo processo e al diritto di proprietà», e dunque - come si può ricostruire sulla base del testo dell'ordinanza di rimessione - a quanto in precedenza dedotto sulla violazione dei «principi eurounitari e della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (art. 6) in materia di giusto processo» e dell'«art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU», firmato a Parigi il 20 marzo 1952, in materia di diritto di proprietà.

Superando l'erroneità del riferimento all'«ordinamento comunitario», invocato a proposito della CEDU, occorre rilevare, quanto al rinvio interno ad altra parte della stessa ordinanza, che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, ««[I]a motivazione tramite rinvio 'interno' è ammissibile (sentenze n. 68 del 2011 e n. 438 del 2008), purché sia chiara la portata della questione» (sentenza n. 83 del 2016)» (sentenza n. 231 del 2020).

7.1.- Quanto all'art. 6 CEDU, l'ordinanza di rimessione afferma che la norma censurata è intervenuta in pendenza di un giudizio «avente ad oggetto l'atto amministrativo connesso» alla norma stessa e richiama la disposizione convenzionale in materia di giusto processo.

Senza arrestarsi alla vaghezza della censura (che non specifica quale sarebbe il giudizio pendente oggetto di interferenza, né, tantomeno, quale sarebbe il condizionamento prodotto dalla norma, e non cita alcuna decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo a sostegno della questione), occorre nondimeno constatare che quanto già anticipato sopra (punto 3) sull'inidoneità della disposizione censurata a incidere su giudizi pendenti conferma la sua



infondatezza. Quelli che vengono genericamente indicati come giudizi pendenti sono in effetti, come risulta dagli atti depositati, una molteplicità di procedimenti, poiché, per un verso, gli atti di approvazione del PRINT Ecovillage sono stati impugnati con diversi ricorsi, di cui alcuni tuttora pendenti, e, per l'altro verso, le società interessate allo stesso PRINT hanno impugnato, con ricorso e motivi aggiunti in successione, dapprima gli atti con cui il Comune di Marino ha sospeso nel 2018 (prima dell'entrata in vigore della legge reg. Lazio n. 7 del 2018) il protocollo d'intesa del 2011 ed il PRINT Ecovillage del 2013, e solo di seguito gli atti assunti in attuazione della legge regionale contestata.

Non essendo retroattiva, la norma censurata è in realtà inidonea a influire sulla validità degli atti amministrativi oggetto dei giudizi che erano pendenti al momento della sua entrata in vigore, in quanto, in applicazione del principio *tempus regit actum*, il vaglio della legittimità di quegli atti (risalenti, i primi, addirittura al 2011-2013) prescinde necessariamente dalla norma censurata, che potrà al più incidere sulla loro esecuzione, non sulla loro validità. Con particolare riferimento agli atti di sospensione del 2018, la norma stessa non è in alcun modo idonea a sanarne un'eventuale illegittimità, e ciò non solo per la ragione che le sono antecedenti, ma anche perché essi hanno fondamento diverso dalla stessa sopravvenuta norma censurata.

Quanto poi al giudizio sugli atti emanati in applicazione della disposizione in esame (archiviazione del procedimento di valutazione di impatto ambientale, VIA, parere dell'Ente parco e diniego di permesso di costruire), è evidente che non può essere considerato come pendente al momento della sua entrata in vigore.

In definitiva, anche a prescindere dalla questione dell'attitudine della finalità di tutela ambientale a concretare un motivo imperativo di interesse generale, idoneo a giustificare l'eventuale interferenza sul giudizio in corso in base alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (in tal senso sentenza 2 aprile 2019, *Dimopoulos contro Turchia*, paragrafo 39), la censura relativa all'art. 6 CEDU non è fondata perché la norma censurata non condiziona il giudizio sul merito dei ricorsi pendenti davanti al giudice amministrativo.

7.2.- Quanto all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, che garantisce la protezione della proprietà, dall'ordinanza risulta che la norma censurata avrebbe determinato un «sostanziale esproprio senza indennizzo delle [...] aree» delle società ricorrenti, diminuendo il loro valore come determinato dal PRINT approvato.

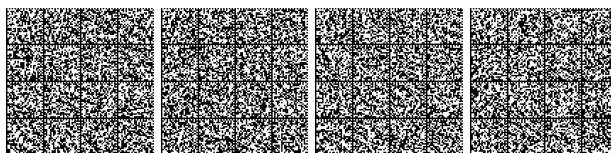
Nemmeno tale questione è fondata.

L'art. 1 Prot. addiz. CEDU, come detto, riconosce il «diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale». La Corte europea ha sottolineato il margine d'apprezzamento delle autorità nazionali nella valutazione dell'interesse generale (sentenza 24 giugno 2014, *Azienda Agricola Silverfunghi sas e altri contro Italia*, paragrafo 103), anche con riferimento specifico alla materia ambientale (decisione sulla ricevibilità 2 marzo 2006, *Ansay e altri contro Turchia*), e ha definito il divieto di edificazione imposto per finalità di tutela ambientale come un limite volto a «disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale» (si veda la citata *Ansay* e la decisione sulla ricevibilità 24 gennaio 2006, *Galtieri contro Italia*; sulla finalità di tutela ambientale e l'art. 1 Prot. addiz. CEDU si veda anche la sentenza della grande camera 29 marzo 2010, *Depalle contro Francia*, paragrafo 81), a differenza dei vincoli urbanistici espropriativi (sentenza 7 luglio 2015, *Odescalchi e Lante della Rovere contro Italia*, paragrafo 55). Da questo punto di vista, dunque, la norma censurata può essere ricondotta alla tipologia degli interventi legittimati dalla Convenzione.

Quanto alla verifica di proporzionalità che, sulla base di una lettura combinata delle due disposizioni contenute nell'art. 1 Prot. addiz. CEDU, deve essere operata per stabilire se sia stato raggiunto il giusto equilibrio tra l'interesse generale e gli interessi individuali sacrificati (sentenza *Depalle*, paragrafo 83; sentenza 28 luglio 1999, *Immobiliare Saffi contro Italia*, paragrafo 49), la ricostruzione dei fatti e il raffronto degli interessi contrapposti consentono di affermare che il bilanciamento operato dalla norma censurata supera anche tale test.

Se è vero infatti che il PRINT Ecovillage è stato approvato nel 2013 dalla Regione Lazio, è anche vero che la «stabilità» dello stesso PRINT poteva considerarsi incerta e ciò per una pluralità di ragioni.

Innanzitutto i terreni in questione erano stati oggetto fin dal 2002 di una proposta di ampliamento del parco dell'Appia Antica, presentata nel procedimento di approvazione del piano del parco e motivata con le caratteristiche di particolare pregio ambientale dell'area. Il procedimento non si è mai definitivamente interrotto, tanto è vero che esso, ripreso nel 2016, si è infine concluso nel 2018 con l'approvazione del Consiglio regionale, che ha successivamente introdotto anche l'ampliamento già proposto, con la legge regionale in esame.



In secondo luogo, il piano territoriale paesistico n. 9 “Castelli romani” (approvato ai sensi dell’art. 19 della legge reg. Lazio n. 24 del 1998; sulla pianificazione paesaggistica nella Regione Lazio si veda la sentenza di questa Corte n. 240 del 2020) già classificava la zona “Divino Amore” come «agricola con rilevante valore paesistico ambientale» (come risulta dal citato parere del Comitato regionale per il territorio n. 243/1 del 2016); anche per tale ragione il PRINT Ecovillage è stato impugnato davanti al TAR da diversi soggetti, tra cui la Città Metropolitana di Roma.

Ancora, negli anni immediatamente successivi al 2013 si sono registrate (a livello sia regionale che comunale) iniziative finalizzate all’ampliamento del parco, come risulta dalla delibera del Consiglio comunale di Marino 27 settembre 2016, n. 18, che ha espresso la volontà di fermare l’edificazione dell’area in questione e di chiedere al Presidente della Regione di procedere all’ampliamento del parco regionale dell’Appia Antica.

Nel descritto contesto, l’ampliamento del parco avvenuto nel 2018 non può considerarsi un fatto imprevedibile da parte dei proprietari delle aree, i quali, se potevano aspirare a realizzare quanto indicato nelle previsioni urbanistiche nel frattempo definite, nondimeno erano a conoscenza sia del valore ambientale delle aree sia delle molteplici iniziative pubbliche dirette al suo riconoscimento.

Tale consapevolezza risulta confermata dalla condotta delle società interessate - che costituisce un elemento rilevante ai fini del test di proporzionalità (si veda, ad esempio, la citata decisione della Corte EDU Galtieri) - che hanno costituito il Consorzio di urbanizzazione nel 2016 (cioè ben tre anni dopo l’approvazione del PRINT) e presentato l’istanza di valutazione di impatto ambientale per le opere di urbanizzazione e l’istanza di permesso di costruire rispettivamente il 14 novembre 2017 e il 1° ottobre 2018 (come risulta dai documenti allegati all’atto di costituzione delle società Futuro Immobil Italia e Arcadia 2007), tanto che il progetto di urbanizzazione non era stato ancora concretamente avviato al momento dell’approvazione della norma censurata.

In conclusione, pur dovendosi dare atto del fatto che la Regione Lazio è rimasta per molti anni inerte (ritardando l’approvazione del piano del parco) e che la sua condotta non è stata sempre coerente (giacché l’approvazione del PRINT si poneva in contraddizione con quanto emerso circa il valore ambientale delle aree), occorre constatare che la prospettiva di edificazione dell’area è sempre stata incerta e che le stesse società non sono state sollecitate nell’attuare il PRINT. Occorre inoltre sottolineare che le ragioni di vincolo dell’area derivano dai suoi caratteri di riconosciuto pregio ambientale, e che l’ambiente è, ad un tempo, valore di rango costituzionale preminente e condizione, secondo la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, per il godimento di vari diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione (ad esempio, sentenza 24 gennaio 2019, Cordella e altri contro Italia, paragrafo 157 e seguenti; sentenza 9 dicembre 1994, Lopez Ostra contro Spagna, paragrafo 51 e seguenti).

Ciò considerato, si deve ritenere che, in applicazione dei criteri risultanti dalla giurisprudenza della Corte europea, il sacrificio imposto dalla norma censurata all’interesse dei proprietari non risulti sproporzionato rispetto all’interesse perseguito di tutela del valore ambientale dell’area che sarebbe irreversibilmente pregiudicato dalla sua edificazione.

È opportuno sottolineare che queste conclusioni per un verso, come detto, non incidono sui giudizi pendenti prima dell’entrata in vigore della norma in esame, per altro verso non precludono possibili forme di diversa protezione degli eventuali affidamenti ingenerati dal comportamento dell’amministrazione.

8.- Il TAR Lazio lamenta poi la violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto la norma censurata avrebbe modificato il perimetro del parco regionale dell’Appia Antica «in assenza di avvio della valutazione ambientale strategica (VAS) prescritta ai sensi della legislazione statale» (artt. 6 e 11 del d.lgs. n. 152 del 2006).

La questione è inammissibile.

Il rimettente non motiva, né sulla riconducibilità della norma censurata alla nozione di «piani o programmi» (quale è delineata dagli artt. 4, 5 e 6 cod. ambiente), né sulla possibilità che essa abbia «impatti significativi sull’ambiente e sul patrimonio culturale» (art. 6, comma 1, cod. ambiente). L’art. 7 in questione, oltre ad ampliare il perimetro del parco, applica alla zona interessata dall’ampliamento una misura di salvaguardia che consiste nel divieto di attività edilizie nelle more dell’adeguamento del piano del parco. Trattandosi dunque di una norma che estende l’area tutelata e vieta trasformazioni edilizie significative, il giudice *a quo* avrebbe dovuto fornire quantomeno qualche chiarimento sul preteso rischio di impatti negativi sull’ambiente. Se a tale carenza si aggiunge che il rimettente omette anche di considerare l’art. 12, comma 4, della legge n. 394 del 1991, che prevede la VAS per il piano del parco, si deve concludere che la motivazione sulla non manifesta infondatezza della questione risulta del tutto insufficiente.





9.- Infine, il TAR lamenta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento alla materia «governo del territorio», in quanto la norma censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001, «differendo sotto il profilo temporale lo *ius aedificandi*, per un numero di anni superiore a quello fissato dalla legislazione statale».

La questione non è fondata.

Il citato art. 12, comma 3, stabilisce che, «[i]n caso di contrasto dell'intervento oggetto della domanda di permesso di costruire con le previsioni di strumenti urbanistici adottati, è sospesa ogni determinazione in ordine alla domanda», e che «[l]a misura di salvaguardia non ha efficacia decorsi tre anni dalla data di adozione dello strumento urbanistico, ovvero cinque anni nell'ipotesi in cui lo strumento urbanistico sia stato sottoposto all'amministrazione competente all'approvazione entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione». A tale norma va «riconosciuto il valore di norma statale di principio in materia di governo del territorio» (sentenza n. 102 del 2013).

La disposizione regionale contestata violerebbe il citato principio poiché (come risulta dagli atti depositati in giudizio) la Regione Lazio, nell'approvare nel 2004 la variante generale del PRG del Comune di Marino (delibera di Giunta regionale 29 ottobre 2004, n. 994), aveva sospeso le previsioni urbanistiche riguardanti la zona in questione, in quanto rientrante nella proposta di ampliamento del parco contenuta nel piano del parco adottato dall'Ente parco nel 2002. Tale sospensione fu poi eliminata dal Comune di Marino nel 2007, per decorso del periodo quinquennale di salvaguardia. Il divieto di edificazione introdotto dalla norma censurata si sommerebbe alla precedente misura di salvaguardia, determinando la violazione dell'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001.

Il parametro interposto invocato non è pertinente. Esso riguarda la salvaguardia degli strumenti urbanistici adottati (e i vincoli da essi derivanti, ossia i vincoli urbanistici a contenuto espropriativo), mentre nel caso di specie le misure di salvaguardia sono state introdotte in applicazione dell'art. 8 della legge reg. Lazio n. 29 del 1997, riguardante le aree naturali protette, dalle quali misure derivano vincoli di natura conformativa, come detto sottoposti a un regime diverso, caratterizzato in particolare dalla mancanza di un termine di scadenza.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1 e 2, della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale), sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe;*

*2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1 e 2, della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 41, 42 e 117, commi primo e terzo, Cost., dal TAR Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° dicembre 2020.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

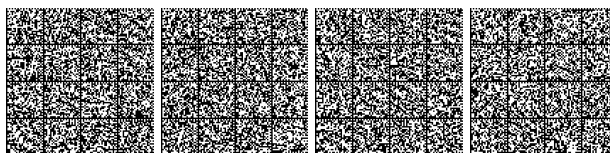
Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 277

Ordinanza 3 - 21 dicembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Spesa sanitaria - Limiti di spesa per il personale degli enti del servizio sanitario nazionale - Esclusione dall'applicazione per le Regioni e le Province autonome che provvedono in via esclusiva al finanziamento del fabbisogno complessivo dello stesso sul loro territorio senza apporto a carico del bilancio dello Stato - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.**

- Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35, convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60, art. 11, comma 4-*bis*.
- Costituzione, artt. 3, 5, 77, 116 e 117, terzo comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, 5, 7, 48 e 49.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

*Giudici :* Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

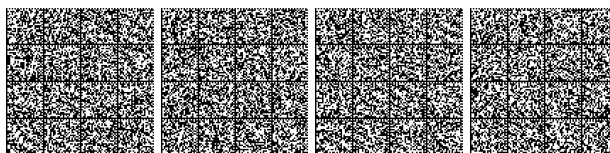
ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4-*bis*, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60, promosso dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con ricorso notificato il 29 agosto 2019, depositato in cancelleria il 4 settembre 2019 ed iscritto al n. 97 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Udito nella camera di consiglio del 2 dicembre 2020 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;  
deliberato nella camera di consiglio del 3 dicembre 2020.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 29 agosto 2019, depositato il successivo 4 settembre 2019 (r.r. n. 97 del 2019), la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha impugnato il comma 4-*bis* dell'art. 11 del decreto legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60, per violazione degli artt. 3, 5, 77, 116 e 117, terzo comma, della Costituzione, e dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V parte seconda della Costituzione), in relazione agli artt. 4, 5, 7, 48 e 49 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia);



che, ad avviso della Regione autonoma ricorrente, l'impugnata disposizione - secondo cui «[l]e disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 non si applicano alle regioni e alle province autonome che provvedono al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale sul loro territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato» - diversificherebbe irragionevolmente il trattamento delle Regioni speciali (che provvedono integralmente al finanziamento del proprio sistema sanitario) rispetto alle Regioni ordinarie, consentendo solo a queste ultime una maggiore spesa per il personale del servizio sanitario regionale;

che vi sarebbe una lesione delle attribuzioni della ricorrente, nella misura in cui i limiti posti alla dotazione del personale inciderebbero, anche indirettamente, sulle sue competenze in materia sanitaria;

che sarebbero altresì violati i presupposti che rendono costituzionalmente ammissibile la decretazione di urgenza, essendovi una contraddizione tra l'obiettivo perseguito e il mezzo utilizzato;

che, nella pendenza del giudizio, in cui lo Stato non si è costituito, la disposizione impugnata è stata abrogata dall'art. 1, comma 269, lettera *d*), della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022);

che, in prossimità dell'udienza pubblica, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha depositato in cancelleria atto di rinuncia al ricorso.

Considerato che, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, previa conforme deliberazione della Giunta regionale, n. 1727 del 20 novembre 2020, ha rinunciato al ricorso con atto spedito per la notificazione e depositato il successivo 27 novembre 2020, sul presupposto che lo *ius superveniens* ha abrogato la disposizione impugnata, venendo meno «l'interesse alla coltivazione del giudizio»;

che, pertanto, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, in mancanza della costituzione della resistente, comporta l'estinzione del processo (*ex plurimis*, ordinanze n. 226 del 2020, n. 244, n. 60 e n. 55 del 2018, n. 223, n. 146, n. 112 e n. 100 del 2017).

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, 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 3 dicembre 2020.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA







## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 179

*Ordinanza del 5 febbraio 2020 del Tribunale di Roma nel procedimento civile  
promosso da Porcelli Alessandro e altri contro Ministero della salute, Banca d'Italia e Poste Italiane S.p.a.*

**Esecuzione forzata - Esecuzione nei confronti di pubbliche amministrazioni (nella specie, Ministero della salute)  
- Fondi depositati su contabilità speciali - Esclusione dalla soggezione a procedure di esecuzione forzata.**

– Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”), art. 1, comma 800.

TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA

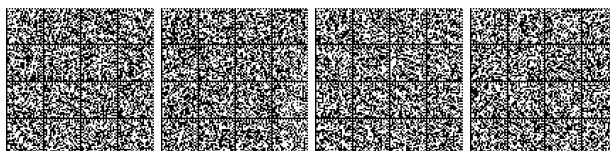
III SEZIONE CIVILE

Il giudice dell’esecuzione, in persona del dott. Giuseppe Laupoli, letti gli atti del procedimento r.g.e. n. 783/2017, a scioglimento della riserva del 14 gennaio 2020.

*Considerato in fatto e in diritto quanto segue*

1. È stata introdotta da Alessandro, Claudio, Simone e Fabrizio Porcelli azione esecutiva di pignoramento presso terzi in relazione ad un debito del Ministero della salute;
2. In corso di procedura sono intervenuti altri creditori;
3. È stata resa dichiarazione negativa da parte della terza pignorata Banca d’Italia;
4. A seguito di contestazione di tale dichiarazione, è stata introdotta fase endoesecutiva finalizzata a pervenire all’accertamento dell’obbligo del terzo nei confronti della Banca d’Italia;
5. Nel corso di tale accertamento è stata disposta C.T.U. finalizzata a verificare l’esistenza di somme pignorabili, riferibili al predetto Ministero, presenti sui conti di Banca d’Italia;
6. All’esito di tale C.T.U. è emerso, in sintesi, quanto segue:
  - a. che il Ministero della salute è titolare di quattro fondi di contabilità speciale (da ritenersi impignorabili per espressa previsione normativa costituita dall’art. 1, comma 800 della legge n. 208 del 2015);
  - b. che lo stesso non è titolare di conti di Tesoreria Centrale;
  - c. che alcuni pagamenti vengono dallo stesso effettuati a carico della Tesoreria ma mediante prelevamento non di somme nella disponibilità del singolo ministero, ma di somme presenti su conto denominato «Disponibilità del Tesoro per il Servizio di Tesoreria» (somme da ritenersi anch’esse impignorabili per espressa previsione di legge, costituita dall’art. 5, comma 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 398/2003);
7. Alla luce di tali evidenze, il giudice dell’esecuzione ha invitato le parti ad interloquire in merito alla costituzionalità delle norme che dispongono vincoli di impignorabilità sulle somme nella disponibilità del Ministero della salute, di fatto precludendo ogni possibilità di azione esecutiva nei confronti di detto Ministero;
8. Sono state depositate memorie tanto da parte procedente, quanto da parte dell’Avvocatura generale dello Stato e il giudice, all’esito dell’udienza del 14 gennaio 2020, ha riservato la decisione.

Si ritiene che sussistano i presupposti per sollevare questione di costituzionalità dell’art. 1, comma 800 della legge n. 208 del 2015, venendo in rilievo una questione rilevante ai fini della presente procedura e non manifestamente infondata.



Non pare dubbia, innanzi tutto, e neppure viene in alcun modo contestata dalle parti, la possibilità di sollevare questione di costituzionalità anche nel corso di una procedura esecutiva.

A riguardo, la giurisprudenza della Corte costituzionale, fin da epoca risalente, ha riconosciuto la possibilità per il tribunale, in funzione di giudice dell'esecuzione, di sollevare questione di costituzionalità (si veda Corte costituzionale, 15 luglio 1976, n. 211).

Del resto, sono numerose le pronunce della Corte costituzionale, anche recentissime, che traggono origine proprio da una ordinanza di rimessione emessa da un giudice dell'esecuzione nel corso di una procedura espropriativa.

Quanto alla sicura rilevanza della questione, è sufficiente notare come, laddove dovesse ravvisarsi la piena legittimità costituzionale della disposizione in questione, la procedura esecutiva non potrebbe che concludersi con esito negativo, con conseguente estinzione della stessa e mancata soddisfazione dei creditori procedenti ed intervenuti, mentre ove si affermasse la illegittimità parziale o totale della disposizione in questione, potrebbe ravvisarsi la sussistenza di crediti pignorabili (previa verifica delle giacenze presenti sui fondi di contabilità speciale del Ministero della salute al momento della notifica del pignoramento ed in epoca successiva).

Venendo alla ritenuta non manifesta infondatezza della questione, può osservarsi quanto segue.

A riguardo, come è stato precisato anche da parte esecutata nella propria memoria in vista dell'udienza del 14 gennaio 2020, il principio della responsabilità patrimoniale di cui al combinato disposto degli articoli 2740 e 2910 del codice civile, si applica anche allo Stato ed agli enti pubblici, sia pure con alcune limitazioni.

Nulla impedisce, pertanto, al creditore di una pubblica amministrazione di assoggettare ad espropriazione forzata somme nella disponibilità della stessa, sempre che non si tratti di beni dichiarati impignorabili per espressa previsione normativa.

Laddove, però, il sistema normativa posto a presidio dei fondi nella disponibilità di una determinata amministrazione o di un determinato ministero fosse tale da rendere nella sostanza impossibile qualsiasi forma di esecuzione forzata nei confronti dello stesso, occorrerebbe chiedersi se un tale sistema possa ritenersi compatibile con i precetti costituzionali sanciti quanto meno dagli articoli 3, 24 e 111.

Come già evidenziato, infatti, nella ordinanza interlocutoria datata 3 ottobre 2019, dalle risultanze emerse a seguito della C.T.U. curata dalla d.ssa Marina Di Ciommo è emerso come sia di fatto preclusa qualsiasi possibilità di esecuzione forzata nei confronti del Ministero della salute, in quanto lo stesso risulta sprovvisto di conti accesi presso la Tesoreria Centrale e risulta titolare unicamente di quattro fondi di contabilità speciale, dichiarati del tutto impignorabili per espressa previsione di legge, costituita dall'art. 1, comma 800 della legge n. 208 del 2015 (nella relazione del C.T.U. si rilevava anche la possibilità per tale Ministero di operare su conti di Tesoreria intestati al Ministero dell'economia; fondi da ritenersi comunque impignorabili e, in ogni caso, intestati a ministero diverso da quello esecutato).

Tali risultanze, peraltro, appaiono conformi ad analoghe conclusioni alle quali è pervenuta questa sezione del Tribunale di Roma con riguardo ad altre procedure esecutive avviate nei confronti del Ministero della salute.

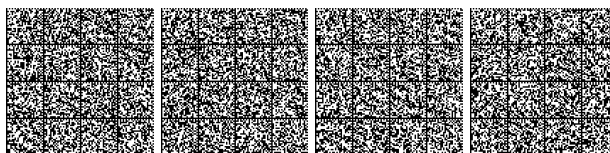
Non sfugge al giudicante la circostanza che esistano numerose previsioni normative che limitano le possibilità di pignoramento nei confronti di determinati enti pubblici o amministrazioni dello Stato, previsioni della cui legittimità costituzionale la Corte costituzionale si è a più riprese occupata, non escludendone la conformità ai precetti costituzionali.

E, tuttavia, ciò che di peculiare pare profilarsi, nel presente caso, è una preclusione assoluta di agire esecutivamente nei confronti di tale Ministero ed è da tale specifica circostanza che emergono i dubbi di costituzionalità che vengono evidenziati.

Si profila così un conflitto della disposizione in esame tanto alla stregua dell'art. 3, quanto dell'art. 24, quanto dell'art. 111 della Costituzione.

In merito alla violazione dell'art. 3 della Costituzione, è sufficiente rilevare come un siffatto sistema contabile, che impedisce qualsiasi azione esecutiva nei confronti del Ministero della salute, finisca per integrare un'ingiusta differenziazione tra il trattamento dei creditori di altri ministeri (che, a quanto è dato conoscere, trovano sempre soddisfazione su somme rese disponibili dai conti di Tesoreria) e il trattamento dei creditori del Ministero della salute.

Come esposto in precedenza, pare poi profilarsi anche una violazione dell'art. 24 della Costituzione dal momento che nel caso in esame la norma contestata (art. 1, comma 800 della legge n. 208/2015) svuota nei fatti di qualsiasi efficacia i titoli esecutivi giudiziali, impedendo tanto gli atti di sequestro o pignoramento, quanto le azioni esecutive, con ciò producendo l'irrimediabile effetto di determinare un infruttuoso esito dei tentativi di recupero coattivo delle somme dovute da sentenza.



Né può ritenersi che una tale drastica limitazione dei mezzi di tutela del creditore trovi giustificazione in ragione della transitorietà o della valida esistenza di valide alternative di tutela, venendo in rilievo un impianto normativo che in linea generale e senza limiti di tempo preclude ogni possibile azione esecutiva nei confronti del Ministero della salute.

Non trascurabile, poi, è il profilo di violazione dell'art. 111 della Costituzione, evidenziato da parte esecutante nella propria memoria depositata in vista della udienza del 14 gennaio 2020, dal momento che la norma in esame appare idonea ad alterare l'effettiva parità delle parti nel processo esecutivo, attribuendo al debitore ingiustificate tutele, determinando inoltre un'irrazionale dilatazione dei tempi processuali e un ingiusto aggravio della procedura esecutiva.

Né, poi, sembra configurabile una interpretazione costituzionalmente orientata della norma in questione, solo che si faccia riferimento al tenore letterale della stessa, la quale prevede una ipotesi di totale impignorabilità delle somme presenti sui fondi di contabilità speciale, senza prevedere alcuna possibile eccezione.

Per le ragioni esposte, il tribunale ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale sopra illustrata.

Conseguentemente, dispone la sospensione del processo esecutivo e la rimessione delle predette questioni alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale di Roma rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale illustrata in motivazione, relativa all'art. 1, comma 800 della legge n. 208/2015;*

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

*Dispone la sospensione del processo esecutivo;*

*Manda alla cancelleria per tutti gli adempimenti di competenza ed in specie per la notifica della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri nonché per la comunicazione della medesima ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Roma, 5 febbraio 2020

*Il Giudice dell'esecuzione: LAUROPOLI*

20C00296

N. 180

*Ordinanza del 10 luglio 2020 del Tribunale di Bergamo nel procedimento civile promosso da Edward Linda contro INPS*

**Assistenza e solidarietà sociale - Straniero - Reddito di cittadinanza - Beneficiari - Requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno - Possesso, per i cittadini di Paesi terzi, del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo - Esclusione dall'accesso alla prestazione per i titolari di permesso unico lavoro, ex art. 5, comma 8.1., del d.lgs. n. 286 del 1998, o di permesso di soggiorno di almeno un anno, ex art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998.**

– Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, art. 2, comma 1, lettera a).



## TRIBUNALE DI BERGAMO

## SEZIONE LAVORO

Il Tribunale di Bergamo, in composizione monocratica in persona del dott. Sergio Cassia, in funzione di giudice del lavoro, a scioglimento della riserva assunta il 9 giugno 2020, ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento di *ex art. 702-bis* del codice di procedura civile promosso da Edward Linda, con gli avv. A. Guariso e I. Traina — ricorrente;

Contro INPS, con sede a Roma, in persona del Presidente *pro tempore*, con gli avv. A. Imperato e F. Collerone — convenuto.

## SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con ricorso depositato il 13 gennaio 2020, Edward Linda proponeva ricorso *ex art. 702-bis* del codice di procedura civile avanti a questo tribunale perché fosse accertato il carattere discriminatorio del comportamento dell'INPS (consistito nell'aver impedito alla ricorrente di presentare domanda volta all'erogazione del reddito di cittadinanza, in quanto straniera non titolare di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo o titolare di protezione internazionale), dando diretta applicazione all'art. 12 della direttiva 2011/98/UE o previa rimessione della questione di costituzionalità dell'art. 2, comma 1, lettera *a*), decreto-legge n. 4/2019 (convertito con legge n. 26/2019), nella parte in cui esclude dalla prestazione del reddito di cittadinanza i titolari di permesso unico lavoro *ex* decreto legislativo n. 40/2014 o di permesso di soggiorno di almeno un anno *ex art. 41*, decreto legislativo n. 286/1998, con i conseguenti ordini di cessazione della discriminazione e rimozione degli effetti (ordinando cioè all'INPS di modificare la procedura di presentazione della domanda on line e condannandolo al pagamento del reddito di cittadinanza, oltre che al risarcimento del danno derivante dalla impossibilità di fruire delle prestazioni connesse allo stesso).

Si costituiva l'INPS, eccependo l'inammissibilità della domanda e comunque contestandone la fondatezza.

Il giudice si riservava la decisione.

## MOTIVI DELLA DECISIONE

In fatto, si rileva che:

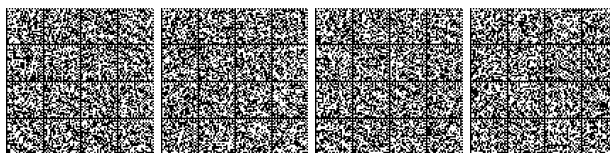
*a*) la ricorrente, cittadina nigeriana, ha fatto ingresso in Italia nel 1996, è iscritta all'anagrafe dal febbraio 2000 ed è titolare del permesso di soggiorno per «attesa occupazione» del 12 gennaio 2017, scaduto il 27 marzo 2019, di cui ha richiesto il rinnovo (*cfi*: docc. 3-5, 13 e 14 Edward);

*b*) in data 7 ottobre 2019, la ricorrente ha presentato via PEC domanda «cartacea» finalizzata ad ottenere il reddito di cittadinanza; la ricorrente non ha potuto presentare la domanda in forma telematica, atteso che il sistema informatico consente di dichiarare di essere cittadino di Paese terzo solo spuntando la casella relativa al possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo o alla titolarità di protezione internazionale (*cfi*: doc. 8 Edward);

*c*) in data 23 ottobre 2019, l'INPS ha ritenuto inammissibile la domanda, in quanto la stessa «va presentata solo ed esclusivamente online, non è possibile accettare domande cartacee» (*cfi*: doc. 9 Edward).

La ricorrente, premesso di possedere di tutti i requisiti previsti dal decreto-legge n. 4/2019 (convertito con legge n. 26/2019) per beneficiare del reddito di cittadinanza ad eccezione del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, ha richiesto che il tribunale dichiari il carattere discriminatorio del comportamento dell'INPS, dando diretta applicazione all'art. 12 della direttiva 2011/98/UE oppure sollevando la questione di costituzionalità dell'art. 2, comma 1, lettera *a*), decreto-legge n. 4/2019 (convertito con legge n. 26/2019), nella parte in cui esclude dalla prestazione del reddito di cittadinanza i titolari di permesso unico lavoro *ex* decreto legislativo n. 40/2014 o di permesso di soggiorno di almeno un anno *ex art. 41*, decreto legislativo n. 286/1998.

L'eccezione di inammissibilità della domanda è infondata.





L'azione esperita dalla ricorrente nelle forme *ex art.* 28, decreto legislativo n. 150/2011 è un'azione tipica, specificamente prevista per dare ampia e flessibile tutela nei confronti di qualunque atto discriminatorio oggettivamente pregiudizievole, con potere giudiziale di adottare, «anche nei confronti della pubblica amministrazione, ogni ... provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti».

Nel merito, si osserva preliminarmente che il Tribunale di Bergamo si è recentemente pronunciato in merito a una questione analoga (ordinanza dell'1 agosto 2019 nel procedimento n. 107/2019 R.G., relativo al reddito di inclusione), la cui condivisibile motivazione può essere in questa sede richiamata, con le necessarie puntualizzazioni.

«Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di prevedere una misura ... utile ad assicurare un livello minimo di sussistenza», l'art. 1, decreto-legge n. 4/2019 (convertito con legge n. 26/2019) ha istituito, «a decorrere dal mese di aprile 2019, il reddito di cittadinanza ... quale misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro». Il reddito di cittadinanza, prosegue il medesimo art. 1, «costituisce livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili».

L'art. 2, comma 1, decreto-legge n. 4/2019 riconosce il reddito di cittadinanza «ai nuclei familiari in possesso cumulativamente, al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio» di alcuni requisiti; in particolare, per quanto interessa in questa sede:

a) «con riferimento ai requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno, il componente richiedente il beneficio deve essere cumulativamente:

1) in possesso della cittadinanza italiana o di Paesi facenti parte dell'Unione Europea, ovvero suo familiare, ..., che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo;

2) residente in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo»;

b) «con riferimento a requisiti reddituali e patrimoniali, il nucleo familiare deve possedere:

1) un valore dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), ..., inferiore a 9.360 euro», con particolare disciplina «nel caso di nuclei familiari con minorenni»,

determinati valori del patrimonio immobiliare e mobiliare (punti 2 e 3) e

«4) un valore del reddito familiare inferiore ad una soglia di euro 6.000 annui», con determinati incrementi e maggiorazioni;

c) infine, il nucleo familiare si deve trovare in specifiche condizioni «con riferimento al godimento di beni durevoli».

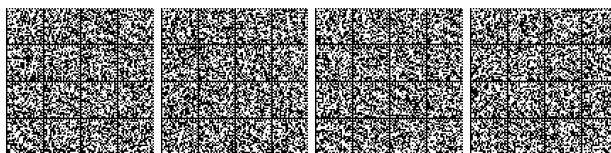
Il beneficio in parola è poi connesso alla sottoscrizione di un «patto per il lavoro» o di un «patto per l'inclusione sociale», attraverso i Centri per l'Impiego o i servizi comunali per il contrasto alla povertà, come disciplinati dall'art. 4, decreto-legge n. 4/2019.

Ebbene nel caso in esame è controversa solo la questione dell'estensione soggettiva del beneficio (atteso che la ricorrente non è titolare permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo), mentre risulta agli atti (e comunque non è stato specificamente contestato dall'INPS) il possesso da parte della ricorrente di tutti gli altri requisiti previsti per il suo riconoscimento.

Va poi escluso che la circostanza che la ricorrente abbia presentato la domanda in forma cartacea, anziché in via telematica, possa rilevare ai fini del riconoscimento della prestazione, laddove ne vengano accertati i fatti costitutivi. La strutturazione del sistema di ricezione dell'INPS — cui la resistente fatto accesso, ma senza poter concludere la procedura per l'esistenza di vincoli informatici — risulta esclusivamente imputabile all'Istituto stesso.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. comma 1, lettera a), decreto-legge n. 4/2019 (convertito con legge n. 26/2019), nella parte in cui attribuisce il beneficio ai soli cittadini di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, di cui la ricorrente è sprovvista, è pertanto rilevante.

Il reddito di cittadinanza è esplicitamente qualificato come «livello essenziale delle prestazioni», pur nei limiti delle risorse disponibili, ed è teso «a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale», con misure «sostegno economico e ... inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro».



Tale beneficio è pertanto evidentemente finalizzato a dare attuazione ai fondamentali compiti della Repubblica di cui agli articoli 2 e 3 della Costituzione, proponendosi di assicurare, mediante l'intervento della solidarietà economica, un «livello minimo di sussistenza» e la concreta possibilità di svolgimento della personalità nelle formazioni sociali (*in primis*, quella lavorativa, fondamento della Repubblica), rimuovendo gli ostacoli di ordine economico e sociale (*in primis*, le condizioni di povertà ed emarginazione sociale) che impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

In tema di diritti essenziali, la Corte costituzionale (*cf.*: sentenza n. 187/2010 e la giurisprudenza della CGUE richiamata) ha affermato che la valutazione in termini di «essenzialità» della prestazione deve essere effettuata «alla luce della configurazione normativa e della funzione sociale che questa è chiamata a svolgere nel sistema», verificando se «integri o meno un rimedio destinato al concreto soddisfacimento dei “bisogni primari” inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare; rimedio costitutivo, dunque, un diritto fondamentale, perché garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto. ... Ove, pertanto, si versi in tema di provvidenza destinata a far fronte al “sostentamento” della persona, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornati nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi dalle condizioni soggettive, finirebbe per risultare in contrasto con il principio sancito dall'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, avuto riguardo alla relativa lettura che ... è stata in più circostanze offerta dalla Corte di Strasburgo».

Ebbene, se il reddito di cittadinanza è riconducibile nell'alveo dei diritti essenziali — come appare esserlo, in ragione delle esplicite qualificazioni e finalità attribuite dalla legge alla prestazione, sopra richiamate — la scelta di introdurre particolari condizioni soggettive (in particolare, il possesso del permesso di soggiorno UE di lungo periodo) appare in contrasto con i principi *ex* art. 2 e 3 della Costituzione (anche nelle specifiche forme della tutela della famiglia e del lavoro *ex* articoli 31 e 38 della Costituzione), nonché dell'art. 117, comma 1 della Costituzione, in relazione all'art. 14 CEDU e agli articoli 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea in tema di principi di eguaglianza e di non discriminazione.

In ogni caso, se anche il reddito di cittadinanza fosse ritenuto una prestazione estranea al nucleo dei diritti essenziali, la limitazione soggettiva dell'art. 2, comma 1, lettera *a*), decreto-legge n. 4/2019 appare ancora una volta in contrasto con l'art. 3 della Costituzione per irragionevolezza.

Infatti, se è vero che il legislatore può legittimamente decidere di circoscrivere la platea dei beneficiari di determinate prestazioni sociali, l'eventuale limitazione «deve pur sempre rispondere al principio di ragionevolezza *ex* art. 3 della Costituzione» e «tale principio può ritenersi rispettato solo qualora esista una “causa normativa” della differenziazione, che sia giustificata da una ragionevole correlazione tra la conduzione a cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio*. ... Una simile ragionevole causa normativa può in astratto consistere nella richiesta di un titolo che dimostri il carattere non episodico o di breve durata della permanenza sul territorio dello Stato: anche in questi casi, peraltro, occorre pur sempre che sussista una ragionevole correlazione tra la richiesta e le situazioni di bisogno o di disagio, in vista delle quali le singole prestazioni sono state previste» (*cf.*: Corte costituzionale, sentenza n. 166/2018).

Nel caso in esame, l'esclusione dei cittadini di Paesi terzi che — come la ricorrente — siano in possesso dei requisiti di residenza e di un permesso di soggiorno, ma sprovvisti di quello UE di lungo periodo (il quale, ai sensi dell'art. 9, decreto legislativo n. 286/1998, richiede la disponibilità di un reddito non inferiore all'assegno sociale, pari nel 2019 e euro 5.889, oltre che di un alloggio), finisce per penalizzare — senza alcuna apprezzabile ragione e anzi in aperto contrasto con l'intento legislativo — proprio i nuclei familiari più bisognosi (come del resto evidenziato dai dati statistici allegati dalla ricorrente a pag. 7 del ricorso, non contestati dall'INPS).

Valgono in tema di apparente contrasto con l'art. 3 della Costituzione gli argomenti recentemente svolti dalla Corte di Cassazione nell'ordinanza di rimessione n. 16164/19 (*cf.*: punti 16-21), relativa all'art. 1, comma 125, legge n. 190/2014; tale disposizione ha escluso dalla prestazione i nati o gli adottati tra l'1 gennaio 2012 e il 31 dicembre 2017 da genitori cittadini extracomunitari legalmente residenti in Italia in base ad idoneo permesso di soggiorno e lavoro e che fruiscono di redditi non superiori a determinate soglie, ma che siano sprovvisti del permesso di soggiorno UE di lungo periodo.

La Corte di Cassazione ha rilevato che «pare in contrasto con il principio della ragionevolezza ... escludere dalla ... prestazione sociale, rilevante perché a contenuto economico, intere categorie di soggetti, selezionati non in base all'entità o alla natura del bisogno, ma ad un criterio privo di ogni collegamento con questo, quale la titolarità del permesso di lungo soggiorno che presuppone una durata pregressa della residenza almeno quinquennale, un reddito comunque almeno pari all'importo dell'assegno sociale, un alloggio idoneo e la conoscenza della lingua italiana: determinando, con ciò, l'esclusione di chi si trova in situazione di maggior bisogno rispetto a tale categoria e disparità di trattamento tra situazioni identiche o analoghe, con conseguente lesione del principio di eguaglianza».



Tanto più che la disposizione in quella sede censurata — al pari quella rilevante nella presente controversia — «non si raccorda in alcun modo con la previsione contenuta nell'art. 41 del decreto legislativo n. 286 del 1998 (disposizione appartenente all'insieme di norme contenute nel t.u. che l'art. 1, comma 4, definisce “norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica”) che riconosce in linea generale parità di trattamento, rispetto ai cittadini italiani, in materia di assistenza sociale, ai cittadini extracomunitari titolari di permesso di soggiorno e di lavoro validi per almeno un anno».

Va infine considerato, sempre richiamando la Corte di Cassazione, che non rilevano, «in senso contrario, valutazioni relative alla necessità di limitare l'erogazione di prestazioni di natura economica eccedenti quelle essenziali in ragione della limitatezza delle risorse disponibili, posto che ciò non esclude “che le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari — necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse disponibili — debbano essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza” come statuito da Corte costituzionale n. 40 del 2001 e n. 432 del 2005».

Quanto infine alla questione relativa all'applicazione del diritto alla parità di trattamento sancito dall'art. 12 della direttiva 2011/98/UE nel godimento delle prestazioni di sicurezza sociale ex reg. CE 883/04 in favore di tutti i titolari di permesso unico lavoro, si osserva che la possibilità o meno di ricondurre il reddito di cittadinanza alle «prestazioni di disoccupazione» ex art. 3, comma 1, lettera h), reg. CE 883/04 non condiziona la proposizione della questione di legittimità costituzionale; sul punto si richiama quanto già affermato nell'ordinanza n. 16164/2019 della Corte di Cassazione ai punti 7-12.

Conclusivamente, si deve ritenere rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), decreto-legge n. 4/2019 (convertito con legge n. 26/2019), in relazione agli articoli 2, 3, 31, 38 e 117, comma 1 della Costituzione (quest'ultimo in relazione all'art. 14 CEDU e agli articoli 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea), nella parte in cui esclude dalla prestazione del reddito di cittadinanza i titolari di permesso unico lavoro ex art. 5, comma 8.1, decreto legislativo n. 286/1998 o di permesso di soggiorno di almeno un anno ex art. 41, decreto legislativo n. 286/1998.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale di Bergamo, in funzione di giudice del lavoro, visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale n. 1/1948 e l'art. 23 della legge n. 87/1953, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), decreto-legge n. 4/2019 (convertito con legge n. 26/2019), in relazione agli articoli 2, 3, 31, 38 e 117, comma 1 della Costituzione (quest'ultimo in relazione all'art. 14 CEDU e agli articoli 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea), nella parte in cui esclude dalla prestazione del reddito di cittadinanza i titolari di permesso unico lavoro ex art. 5, comma 8.1, decreto legislativo n. 286/1998 o di permesso di soggiorno di almeno un anno ex art. 41, decreto legislativo n. 286/1998, sospende il giudizio e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, ordinando che, a cura della cancelleria, l'ordinanza di remissione alla Corte costituzionale sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri e ai presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Bergamo, 9 luglio 2020

*Il Giudice del lavoro: CASSIA*



## N. 181

*Ordinanza dell'8 luglio 2020 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Eurodemolizione 2 srl contro Roma capitale*

**Ambiente - Norme della Regione Lazio - Funzioni amministrative dei Comuni - Previsione che sono delegate ai Comuni l'approvazione dei progetti degli impianti per lo smaltimento ed il recupero di determinati rifiuti nonché la relativa autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio delle attività suindicate.**

- Legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti), art. 6, comma 2, lettere b) e c).

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

## SEZIONE SECONDA

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 11632 del 2019, proposto da Eurodemolizioni 2 s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Luca Zerella, con domicilio digitale in atti e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Ulpiano, n. 29;

contro Roma Capitale, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Marina Di Luccio, con domicilio digitale in atti e domicilio eletto presso la sede dell'Avvocatura dell'Ente in Roma, via del Tempio di Giove, n. 21;

per l'annullamento

della determinazione dirigenziale rep. n. QL/930/2019 del 22 luglio 2019 — prot. n. QL/57455/2019 del 22 luglio 2019, assunta da Roma Capitale — Dipartimento tutela ambientale, avente ad oggetto «Conclusioni negative del procedimento di autorizzazione ai sensi dell'art. 208 del decreto legislativo n. 152 del 3 aprile 2006 e successive modificazioni ed integrazioni per l'impianto di "Eurodemolizioni 2 S.r.l." sito in via di Torre Spaccata, n. 113, Roma»;

della determinazione dirigenziale di Roma Capitale — Dipartimento tutela ambientale rep. n. QL/299/2018 — prot. n. QL/13878/2018 del 2 marzo 2018, con la quale si richiedeva a Eurodemolizioni 2 s.r.l. la presentazione, entro e non oltre il 12 aprile 2018, del «progetto definitivo dell'impianto, completo della documentazione tecnica che attesti la conformità alle vigenti disposizioni in materia di urbanistica, di tutela ambientale, di salute e sicurezza sul lavoro e di igiene pubblica da sottoporre alla conferenza di servizi ai sensi dell'art. 14-bis della legge n. 241/1990», pena la decadenza dell'autorizzazione provvisoria;

della nota di Roma Capitale — Dipartimento tutela ambientale prot. QL/69117 del 26 settembre 2018, di indicazione della conferenza di servizi;

della nota di Roma Capitale — Dipartimento tutela ambientale prot. QL/77599 del 25 ottobre 2018;

della nota di Roma Capitale — Dipartimento tutela ambientale prot. QL/77592 del 25 ottobre 2018, richiamata nella decisione conclusiva della conferenza di servizi, mai trasmessa e pertanto sconosciuta nel contenuto;

della nota di Roma Capitale — Dipartimento tutela ambientale prot. n. QL/91768 del 10 dicembre 2018;

del verbale di riunione della conferenza di servizi in modalità sincrona del 4 febbraio 2019 del Dipartimento tutela ambientale di Roma Capitale;

del parere del Dipartimento programmazione e attuazione urbanistica prot. n. QL/14004 del 2 gennaio 2019;

del parere dell'A.R.P.A. Lazio reso con nota prot. 5892 del 30 gennaio 2019;

del parere espresso dalla Città Metropolitana di Roma Capitale prot. n. 18043/2019;

del parere dell'Autorità di Bacino, reso con note prot. n. 4713 del 1° agosto 2018 e prot. n. 5148 del 5 settembre 2018;

del parere della Regione Lazio n. 474446 del 1° agosto 2018;

di ogni altro atto antecedente, conseguente o comunque connesso a quelli sopra indicati.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;





Visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Visto l'art. 79 del Codice del processo amministrativo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 maggio 2020 la dott.ssa Eleonora Monica;

1. Con il presente gravame, la Eurodemolizioni 2 s.r.l. — titolare dell'impianto di trattamento rifiuti pericolosi (veicoli fuori *uso*), sito in Roma alla via Torrespaccata, n. 113 — impugna la determinazione dirigenziale con cui Roma Capitale ha concluso negativamente la conferenza di servizi decisoria indetta ai fini del rilascio in suo favore dell'autorizzazione *ex art.* 208 del decreto legislativo n. 152/2006, «con effetto di rigetto» della relativa istanza da costei avanzata in relazione a detto impianto, contestualmente richiedendole «la presentazione ... di una revisione del progetto definitivo dell'impianto che risponda alle prescrizioni della Conferenza di servizi, attivando anche, ove necessario, le procedure di valutazione di assoggettabilità a VIA presso gli enti competenti», nonché la determinazione di indiziare di detta conferenza ed i pareri negativi ivi espressi dagli enti coinvolti.

La società ricorrente — nel premettere di aver fino ad allora esercitato la relativa attività di autodemolizione in forza di una relativa autorizzazione provvisoria — impugna tali atti, chiedendo al Collegio, in via principale, di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge della Regione Lazio n. 27/1998, nella parte in cui statuisce che «Sono delegate ai comuni: (...) *b*) l'approvazione dei progetti degli impianti per lo smaltimento ed il recupero dei rifiuti provenienti dalla demolizione degli autoveicoli a motore e rimorchi, dalla rottamazione dei macchinari e delle apparecchiature deteriorati ed obsoleti e la relativa autorizzazione alla realizzazione degli impianti, nonché l'approvazione dei progetti di varianti sostanziali in corso di esercizio e la relativa autorizzazione alla realizzazione; *c*) l'autorizzazione all'esercizio delle attività di smaltimento e recupero dei rifiuti di cui alle lettere *a*) e *b*)», perché la predetta disposizione sarebbe in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione, come sostituito dall'art. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 — ai sensi del quale «Lo Stato ha legislazione esclusiva nella seguenti materie: ... (tra *cui*) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» in relazione agli articoli 196, comma 1, lettera *d*) ed *e*), e 208 del decreto legislativo n. 152/2006 (c.d. «Codice dell'ambiente»), di attribuzione alle regioni di tali competenze.

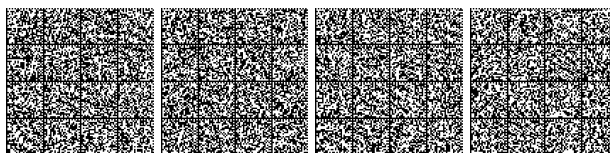
In particolare, parte ricorrente prospetta un dubbio di legittimità costituzionale della previsione, da parte del legislatore regionale, di un modello di distribuzione delle competenze decisionali che individua nel Comune territorialmente competente l'ente al quale è assegnata la cura dei procedimenti di approvazione dei progetti e di autorizzazione dell'attività degli «impianti per lo smaltimento ed il recupero dei rifiuti provenienti dalla demolizione degli autoveicoli a motore e rimorchi, dalla rottamazione dei macchinari e delle apparecchiature deteriorati ed obsoleti», stabilendo, invece, il legislatore nazionale — al quale spetta in via esclusiva disciplinare la materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» — che rientri tra i compiti della regione quello di approvare i progetti e di autorizzare la realizzazione e la gestione dei nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, anche pericolosi.

Sostiene, dunque, la società come, in ragione dell'«assoluta inderogabilità da parte della legislazione regionale del principio espresso dall'art. 117 della Costituzione sulla materia della tutela dell'ambiente», sarebbe precluso alle regioni allocare ad un diverso livello amministrativo le suddette funzioni, come affermato, con riferimento ad analoghe leggi regionali, dalla Corte costituzionale nelle richiamate pronunce n. 187/2011 e n. 159/2012 (primo motivo di ricorso).

Ferma restando tale (pregiudiziale) questione di legittimità costituzionale, la ricorrente formula, poi, nei confronti della gravata determinazione di rigetto una serie di altre censure, quali, in particolare:

*a*) l'incompetenza assoluta di Roma Capitale al rilascio dell'autorizzazione richiesta, in relazione ai citati articoli 196 e 208 del decreto legislativo n. 152/2006, sostenendo come il contrasto tra la delega ai comuni stabilita all'art. 6, comma 2, lettere *b*) e *c*), della legge regionale n. 27/1998 e la successiva normativa nazionale di cui ai citati articoli 196, comma 1, lettere *d*) ed *e*), e 208 del Codice dell'ambiente (di attribuzione invece, delle medesime funzioni alle regioni) sarebbe in tesi risolvibile — in ossequio agli ordinari criteri che regolano i rapporti tra norme che si succedono nel tempo — in favore della posteriore normativa statale, con conseguente nullità di tutti i provvedimenti impugnati in ragione della «inapplicabilità ed irrilevanza della delega» di cui alle preesistenti disposizioni regionali, in applicazione delle quali tali atti risultano essere stati adottati (secondo motivo di ricorso);

*b*) l'illogicità e contraddittorietà della determinazione dirigenziale di «conclusione negativa» del procedimento autorizzativo, in particolare evidenziandosi come la dedotta illegittimità delle preesistenze edilizie così come l'incompatibilità urbanistica (entrambe poste a fondamento del diniego impugnato) non costituirebbero elemento ostativo al rilascio dell'autorizzazione richiesta, potendo l'amministrazione condizionarne il rilascio al rispetto di determinate prescrizioni edilizie o all'esito del procedimento di condono nonché procedere alla necessaria variante urbanistica (punto 3.1 del ricorso);



c) la violazione degli articoli 14-*bis* (conferenza semplificata) e 14-*ter* (conferenza simultanea) della legge n. 241/1990, in relazione sia ai termini perentori di durata massima ivi previsti che al termine entro il quale le amministrazioni partecipanti avrebbero dovuto rendere le loro valutazioni, con conseguente pretesa formazione di un provvedimento tacito di silenzio-assenso per quanto riguarda: *i*) il parere del Dipartimento programmazione e attuazione urbanistica prot. n. QL/14004 del 25 gennaio 2019, con il quale si concludeva per la incompatibilità urbanistica del sito e l'impossibilità di esprimere il parere sulla compatibilità edilizia; *ii*) il parere dell'A.R.P.A. Lazio di cui alla nota prot. 5892 del 30 gennaio 2019; *iii*) il parere espresso da Roma Capitale, in quanto addirittura reso successivamente alla riunione simultanea del 4 febbraio 2019 (punti 3.2 e 3.3 del ricorso);

d) la violazione dell'art. 10-*bis* della legge n. 241/1990, per mancato preavviso di conclusione negativa (punto 3.4 del ricorso);

e) la violazione degli articoli 14-*bis* e 14-*ter* della legge n. 241/1990, assumendo l'illegittimità del provvedimento con cui l'amministrazione procedente, al fine di recuperare i propri ritardi, ha disposto la proroga dei termini per la trasmissione dei pareri di competenza, mediante l'assegnazione di un termine superiore a quello previsto dall'art. 14-*bis*, attesa la carenza di un siffatto potere di proroga, sospensione e/o interruzione degli stessi (quarto motivo);

f) (in via subordinata) la violazione dell'art. 208 del decreto legislativo n. 152/2006 per mancata designazione del responsabile del procedimento ai sensi del comma 3 e mancato rispetto dei termini previsti sia per la convocazione della conferenza di servizi (comma 3) sia per la conclusione dell'istruttoria (comma 8), nonché per difetto di motivazione (quinto ed ultimo motivo di ricorso).

Roma Capitale si costituiva in giudizio, contestando il ricorso e chiedendone il rigetto, senza nulla argomentare in merito alla dedotta questione di illegittimità costituzionale della normativa regionale.

In prossimità dell'udienza pubblica, le parti depositavano, infine, brevi note ai sensi dell'art. 84, comma 5, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, in cui ciascuna brevemente ribadiva le proprie difese.

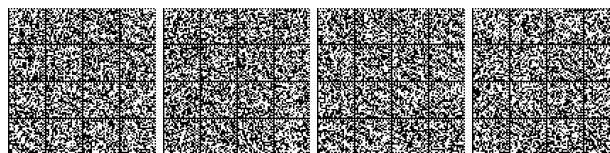
All'udienza del 6 maggio 2020 la causa passava, dunque, in decisione.

2. Il Collegio condivide i dubbi di legittimità costituzionale prospettati dalla ricorrente con il primo motivo di ricorso, ritenendo rilevante ai fini della decisione della presente controversia e non manifestamente infondata la questione attinente alla compatibilità dell'art. 6, comma 2, lettere *b*) e *c*) della legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27, recante la «Disciplina regionale dei rifiuti» — come modificata per effetto della successiva legge regionale 5 dicembre 2006, n. 23 — con l'art. 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione, come sostituito dall'art. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

3. Per ciò che attiene alla rilevanza della questione nel presente giudizio, osserva il Collegio come la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 citato debba essere affrontata in via prioritaria rispetto a tutte le ulteriori censure articolate dedotte dalla ricorrente.

Anche a prescindere dalla chiara graduazione delle censure formulate, operata dal ricorrente e diretta ad attribuire un profilo prioritario alla prospettata questione di legittimità costituzionale, la stessa assume carattere pregiudiziale in ragione della tipologia del vizio di legittimità ad essa sotteso, vale a dire la compatibilità della norma attributiva del potere esercitato da Roma Capitale con la Carta costituzionale e, quindi, la competenza dell'amministrazione capitolina ad adottare gli atti impugnati, con la logica conseguenza che il suo positivo scrutinio da parte della Consulta implicherebbe necessariamente l'accoglimento del ricorso per tale profilo, con assorbimento di ogni altra censura formulata.

In tal senso, del resto depone anche quanto affermato dal Consiglio di Stato nell'Adunanza plenaria n. 5/2015, secondo la quale lo stesso potere del ricorrente di graduare i motivi di ricorso incontra un limite nel vizio di incompetenza poiché «se il potere è stato esercitato da un'autorità incompetente, il giudice sul piano logico non può fare altro che rilevare il vizio di incompetenza, ma non può dettare le regole dell'azione amministrativa, posto che l'azione amministrativa non è ancora stata esercitata dall'organo preposto» e «l'accoglimento del ricorso giurisdizionale per la riconosciuta sussistenza del vizio di incompetenza comporta l'assorbimento degli ulteriori motivi di impugnazione, in quanto la valutazione del merito della controversia si risolverebbe in un giudizio meramente ipotetico sull'ulteriore attività amministrativa dell'organo competente, cui spetta l'effettiva valutazione della vicenda e che potrebbe emanare, o non, l'atto in questione e comunque, provvedere con un contenuto diverso». L'Adunanza plenaria ha ritenuto, infatti, che «nonostante sia formalmente scomparsa la previsione dell'art. 26, comma 2, legge del Tribunale amministrativo regionale, con il nuovo c.p.a. i termini del dibattito restano invariati e, anzi, si amplia il novero dei vizi che impediscono alla parte di graduare *ad libitum* i relativi motivi, a tal fine richiamando il disposto dell'art. 34, comma 2, c.p.a., ai sensi del quale «in nessun caso il giudice può pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati».



4. Né la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettere *b*) e *c*), della legge regionale n. 27/1998 può ritenersi recessiva rispetto al secondo motivo di ricorso con il quale parte ricorrente sostiene che la prospettata antinomia tra la suddetta norma regionale di delega delle funzioni autorizzative ai comuni e la successiva normativa nazionale di cui agli articoli 196, comma 1, lettere *d*) ed *e*), e 208 del Codice dell'ambiente, attributivi delle medesime funzioni alle regioni, sarebbe in tesi risolvibile in ossequio all'ordinario criterio secondo cui *lex posterior derogat priori*, con conseguente «cessazione di efficacia della norma precedente» e «inapplicabilità ed irrilevanza (nel caso di specie) della delega prevista dall'art. 6, comma 2, legge regionale n. 27/1998».

Al riguardo il Collegio osserva che la legge regionale applicabile alla controversia in esame, per quanto anteriore alla riforma del Titolo V della Costituzione e al Codice dell'ambiente, è stata oggetto di intervento ad opera del legislatore regionale che, con la legge n. 23 del 5 dicembre 2006, «nelle more della revisione organica della legge regionale 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti) e successive modifiche, in conformità alle disposizioni del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), ... (ha) apportat(o) alla suddetta legge regionale specifiche modifiche per l'adeguamento dell'assetto organizzativo delle funzioni in materia di bonifica dei siti contaminati alle nuove procedure previste dal decreto stesso» (in tal senso, il relativo art. 1).

Ne discende, dunque, che per effetto della legge regionale del 2006 la preesistente legge regionale n. 27/1998 è stata convalidata sul presupposto della compatibilità delle relative previsioni con il sopravvenuto assetto di riparto delle competenze definito dal legislatore nazionale nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva attribuitagli dall'art. 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione.

La suddetta convalida, operata dalla legge regionale n. 23 del 2006, esplica i propri effetti, per quel che qui interessa, anche in relazione al più volte citato art. 6, comma 2, lettere *b*) e *c*) la cui efficacia, pur in assenza di uno specifico intervento di adeguamento, risulta confermata, con conseguente applicabilità della disposizione anche ai procedimenti di autorizzazione successivi all'entrata in vigore del Codice dell'ambiente.

Il Collegio, pertanto, non ritiene di poter condividere la ricostruzione, proposta da parte ricorrente dell'implicita abrogazione della delega regionale di cui all'art. 6, comma 2, lettere *b*) e *c*) ad opera del decreto legislativo n. 152/2006, alla luce della rammentata conferma dell'efficacia della normativa regionale del 1998 per effetto della legge regionale n. 23/2006.

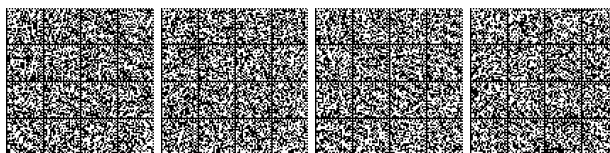
A seguito dell'adozione della legge regionale n. 23/2006, non è dunque configurabile nel caso di specie il contrasto tra norme giuridiche poste da fonti normative di pari livello risolvibile in via interpretativa mediante l'applicazione dell'invocato criterio cronologico. Spetta, invece, al Collegio dirimere la questione della compatibilità della delega delle funzioni ai comuni, contenuta nel più volte citato art. 6, comma 2, lettere *b*) e *c*), con i principi di cui all'art. 117 della Costituzione, che, nell'ambito del rinnovato sistema di riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni, attribuisce al primo la competenza esclusiva sulla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e dei beni culturali», con conseguente indispensabile scrutinio della Corte Costituzionale sulla questione.

Alla luce delle considerazioni sin qui esposte il Collegio ritiene di non potersi esimere dal sottoporre alla Consulta la questione di legittimità costituzionale concernente il contrasto dell'art. 6, comma 2, lettere *b*) e *c*), della legge regionale n. 27/1998, come modificata dalla legge regionale n. 23/2006, con l'art. 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione, laddove la stessa conferisce ai comuni le funzioni amministrative in materia di approvazione dei progetti e di autorizzazione a realizzare e gestire nuovi impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti.

5. Quanto al concorrente profilo della non manifesta infondatezza della questione, il Collegio ritiene opportuno riepilogare — seppur brevemente — il contesto normativo di riferimento.

La Regione Lazio, con l'art. 6, comma 2, lettere *b*) e *c*), della legge regionale n. 27/1998, ha delegato ai comuni (per quel che qui interessa) «l'approvazione dei progetti degli impianti per lo smaltimento ed il recupero dei rifiuti provenienti dalla demolizione degli autoveicoli a motore e rimorchi, dalla rottamazione dei macchinari e delle apparecchiature deteriorati ed obsoleti e la relativa autorizzazione alla realizzazione degli impianti, nonché l'approvazione dei progetti di varianti sostanziali in corso di esercizio e la relativa autorizzazione alla realizzazione» e «l'autorizzazione all'esercizio delle attività di smaltimento e recupero dei rifiuti di cui alle lettere *a*) e *b*)».

A livello nazionale, l'art. 196, comma 1, lettere *d*) ed *e*) del decreto legislativo n. 152/2006 — nel sostituirsi al previgente art. 19 del decreto legislativo n. 22/1997 — ha stabilito che «Sono di competenza delle regioni, nel rispetto dei principi previsti dalla normativa vigente e dalla parte quarta del presente decreto, ...: *d*) l'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti, anche pericolosi, e l'autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti, fatte salve le competenze statali di cui all'art. 195, comma 1, lettera *f*), e di cui all'art. 7, comma 4-*bis*; *e*) l'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero di rifiuti, anche pericolosi, fatte salve le competenze statali di cui all'art. 7, comma 4-*bis*».





Il successivo art. 208, rubricato «Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti», ha previsto che «I soggetti che intendono realizzare e gestire nuovi impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti, anche pericolosi, devono presentare apposita domanda alla regione competente per territorio, allegando il progetto definitivo dell'impianto e la documentazione tecnica prevista per la realizzazione del progetto stesso dalle disposizioni vigenti in materia urbanistica, di tutela ambientale, di salute, di sicurezza sul lavoro e di igiene pubblica. Ove l'impianto debba essere sottoposto alla procedura di valutazione di impatto ambientale ai sensi della normativa vigente, alla domanda è altresì allegata la comunicazione del progetto all'autorità competente ai predetti ...» (comma 1), stabilendo che «Entro novanta giorni dalla sua convocazione, la Conferenza di servizi: *a*) procede alla valutazione dei progetti; *b*) acquisisce e valuta tutti gli elementi relativi alla compatibilità del progetto con quanto previsto dall'art. 177, comma 4; *c*) acquisisce, ove previsto dalla normativa vigente, la valutazione di compatibilità ambientale; *d*) trasmette le proprie conclusioni con i relativi atti alla regione (comma 4).

L'art. 177, comma 4, dello medesimo Codice dell'ambiente, richiamato dal comma 4 del successivo art. 208, afferma, infine, che «I rifiuti sono gestiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e, in particolare: *a*) senza determinare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, nonché per la fauna e la flora; *b*) senza causare inconvenienti da rumori o odori; *c*) senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse, tutelati in base alla normativa vigente».

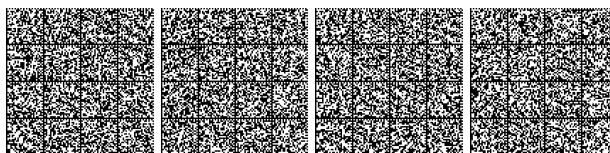
Infine, il legislatore regionale con la legge regionale n. 23/2006, in ragione del rinnovato assetto organizzativo delle funzioni come delineato nel decreto legislativo n. 152/2006, ha apportato alla più volte citata legge regionale n. 27/1998 alcune specifiche modifiche, confermandone per il resto le disposizioni, sulla scorta di una valutazione di conformità delle stesse al sopravvenuto Codice dell'ambiente.

6. Ciò posto, il Collegio — ritenuto che l'art. 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione e le norme statali passate in rassegna confermano che i comuni, nella loro qualità di enti esponenziali della relativa comunità, non sono titolari, in materia ambientale, di funzioni amministrative proprie — è dell'avviso che il legislatore regionale del Lazio, nel attribuire ai propri comuni le funzioni specificate all'art. 6, comma 2, lettere *b*) e *c*), della legge regionale n. 27/1998 e successive modificazioni ed integrazioni, introduca un modello di distribuzione delle competenze decisionali che viola la riserva della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, in quanto contrastante con l'art. 208 del decreto legislativo n. 152/2006 che, nel disciplinare puntualmente il procedimento di autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, assegna alla regione territorialmente competente (quella in cui ricade l'impianto) il compito di approvarne il progetto e di autorizzarne la realizzazione e la gestione. Diversamente opinando ne risulterebbe pregiudicato lo scopo perseguito dal legislatore nazionale di garantire, anche in attuazione della normativa comunitaria, la regolarità della messa in esercizio dei predetti impianti attraverso la fissazione di livelli di tutela uniformi «proprio in considerazione dei valori della salute e dell'ambiente che si intendono tutelare in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale» (*cf.* in tal senso, Corte Costituzionale, sentenza 24 luglio 2009, n. 249).

L'art. 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione, nello stabilire che «Lo Stato ha legislazione esclusiva nella seguenti materie: ... (tra *cui*) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», fornisce una chiara e univoca indicazione della sola fonte legislativa legittimata ad operare la distribuzione delle connesse funzioni amministrative tra i vari livelli territoriali, sicché deve escludersi che il Codice dell'ambiente, nel conferire alle Regioni la relativa competenza, ne abbia anche consentito l'allocazione ad un diverso livello amministrativo, escludendo, pertanto, la possibilità di delegare tali funzioni ai comuni insistenti nel proprio territorio.

Depone, in tal senso, anche una lettura combinata delle disposizioni contenute nel novellato Titolo V della Costituzione: l'art. 118 — a fronte del venir meno del tradizionale parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative — prevede, infatti, che in generale «le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni», a meno che le stesse «per assicurare l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane, regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza». In tal modo il legislatore costituzionale ha inteso introdurre un elemento di elasticità nell'attribuzione delle funzioni amministrative, correlato alle esigenze unitarie di esercizio «sovraterritoriale» delle medesime, attraverso la valorizzazione dei canoni di sussidiarietà verticale, differenziazione e adeguatezza, quali criteri guida della diversa distribuzione delle competenze.

Quanto fin qui osservato induce a ritenere che, nella materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» — nella quale, per costante giurisprudenza costituzionale, rientra anche la disciplina dei rifiuti (così, *ex multis*, le sentenze n. 373 del 2010, n. 127 del 2010 e n. 61 del 2009) — non possono essere ammesse iniziative del legislatore regionale di regolamentazione, nel proprio ambito territoriale, delle funzioni amministrative che modifichino l'assetto delle com-





potenze come delineato dalla legge statale, ponendosi la relativa normativa quale limite insuscettibile di deroga anche da parte regioni, nonostante siano abilitate a farlo in altre materie di legislazione concorrente, quali ad esempio la tutela della salute ed il governo del territorio (*cf.* in tal senso, Corte Costituzionale, sentenze n. 314 del 2009 e n. 62 del 2008).

Orbene, applicando siffatti principi alla controversia in esame, emerge che il legislatore della Regione Lazio nel 2006 ha inteso confermare, in sede di revisione della legge regionale n. 27/1998, la delega ai comuni del proprio territorio delle funzioni amministrative relative ai procedimenti finalizzati all'approvazione dei progetti e all'autorizzazione, alla realizzazione e all'esercizio degli «impianti per lo smaltimento ed il recupero dei rifiuti provenienti dalla demolizione degli autoveicoli a motore e rimorchi, dalla rottamazione dei macchinari e delle apparecchiature deteriorati ed obsoleti», nonostante il più volte rammentato art. 208 del decreto legislativo n. 152/2006 avesse, viceversa, individuato nella regione il soggetto pubblico al quale tali funzioni sono specificamente assegnate, con conseguente illegittima alterazione del riparto delle competenze delineato dal legislatore nazionale.

A supporto della dedotta incompatibilità della norma regionale in questione con l'art. 117, comma 2, lettera *s*) della Costituzione e con la normativa statale, rappresentata dal decreto legislativo n. 152/2006 milita anche la sentenza della Corte Costituzionale n. 187 del 15 giugno 2011 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, commi 7 e 9, della legge regionale Marche n. 16/2010 nella parte in cui il legislatore regionale aveva attribuito ai comuni territorialmente competenti le procedure relative all'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico, sul presupposto che in materia di rifiuti, «laddove la legge dello Stato ... ha ... individuato nella regione il soggetto pubblico cui tale funzione è assegnata», alla regione non spetta la facoltà di «allocare, con un suo atto legislativo, la funzione amministrativa» medesima «presso l'ente territoriale comune» (in tal senso, quanto si legge al paragrafo 4 della pronuncia).

Il predetto principio è stato riaffermato anche nella successiva sentenza 27 giugno 2012, n. 159 che, sempre con riferimento alla materia dei rifiuti, ha ritenuto «la inderogabilità da parte della legislazione regionale» della disciplina nazionale che ha attribuito alle regioni le funzioni relative all'affidamento del relativo servizio di gestione, «con conseguente illegittimità costituzionale della norma legislativa che aveva allocato ad un diverso livello amministrativo la relativa funzione».

Appare, pertanto, acquisito nell'orientamento della Corte Costituzionale il principio secondo il quale, nelle materie riservate dalla Costituzione alla competenza legislativa dello Stato, una discrasia normativa tra la norma statale (che stabilisce un determinato assetto di attribuzione delle funzioni) e la norma regionale (che finisce per alterarne, entro il proprio ambito territoriale, il riparto) giustifica di per sé l'illegittimità costituzionale di quest'ultima per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *s*, che a livello costituzionale ne attribuisce la disciplina al legislatore nazionale .

7. Il Collegio rileva, infine, che altre regioni al fine di adeguarsi all'orientamento espresso dalla Corte Costituzionale nelle su citate pronunce hanno provveduto a ridefinire il quadro delle competenze amministrativa in materia di gestione di rifiuti, riallocando in capo alla regione le funzioni amministrative che lo Stato le ha attribuito senza possibilità di delega. Al riguardo si richiama la legge regionale Toscana n. 61/2014 che ha provveduto a riattribuire alla regione le funzioni delegate con la legge regionale n. 25/1998 alle province e, segnatamente le autorizzazioni per la realizzazione e l'esercizio degli impianti di gestione dei rifiuti.

8. Conclusivamente, per tutte le ragioni esposte, questo Tribunale ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione attinente alla compatibilità con l'art. 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione dell'art. 6, comma 2, lettere *b*) e *c*), della legge regionale Lazio 9 luglio 1998, n. 27, come implicitamente convalidato dalla legge regionale Lazio n. 23/2006, nella parte in cui dispone che «Sono delegate ai comuni: ... l'approvazione dei progetti degli impianti per lo smaltimento ed il recupero dei rifiuti provenienti dalla demolizione degli autoveicoli a motore e rimorchi, dalla rottamazione dei macchinari e delle apparecchiature deteriorati ed obsoleti e la relativa autorizzazione alla realizzazione degli impianti, nonché l'approvazione dei progetti di varianti sostanziali in corso di esercizio e la relativa autorizzazione alla realizzazione» e «l'autorizzazione all'esercizio delle attività di smaltimento e recupero dei rifiuti di cui alle lettere *a*) e *b*)».

Conseguentemente, il Collegio dispone la sospensione del presente giudizio e la rimessione della predetta questione alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.



P. Q. M.

*Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (sezione seconda) rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale illustrata in motivazione, relative all'art. 6, comma 2, lettere b) e c), della legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27.*

*Dispone, conseguentemente, la sospensione del presente giudizio, con rinvio al definitivo per ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite, e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.*

*Manda alla segreteria della sezione tutti gli adempimenti di competenza e, in particolare, la notifica della presente ordinanza alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri e al Presidente della Regione Lazio, nonché la sua comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio del giorno 6 maggio 2020 e del 25 maggio 2020, entrambe tenutesi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 84, comma 6, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, con l'intervento dei magistrati:

Francesco Riccio, Presidente

Marina Perrelli, Consigliere

Eleonora Monica, Primo Referendario, estensore

*Il Presidente:* RICCIO

*L'estensore:* MONICA

20C00299

N. 182

*Ordinanza del 19 febbraio 2020 del Tribunale di Lecce nel procedimento penale a carico di M. L. e G. F.*

**Reati e pene - Furto in abitazione e furto con strappo - Trattamento sanzionatorio - Preclusione per il giudice della possibilità di calibrare la sanzione penale all'effettiva gravità del reato attraverso un adeguato bilanciamento delle circostanze concorrenti, ovvero attraverso la previsione di un'ipotesi lieve autonomamente sanzionata.**

- Codice penale, art. 624-*bis*, introdotto dalla legge 26 marzo 2001, n. 128 (Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini), come modificato dalla legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario) e, successivamente, dalla legge 26 aprile 2019, n. 36 (Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di legittima difesa).

TRIBUNALE DI LECCE

SEZIONE I PENALE

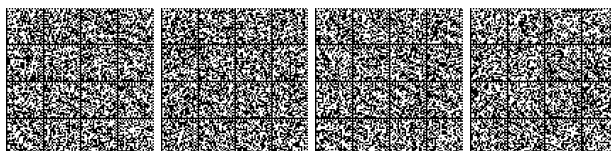
Ordinanza emessa all'udienza del 19 febbraio 2020 nel processo a carico di:

M. L. nato a ..., res. a , via ...

G. F. nato a ..., res. a , via ...

Il Tribunale di Lecce in composizione monocratica nella persona del dott. Roberto Tanisi, Presidente della Sezione;

Visti gli atti del procedimento penale sopra emarginato;



Rilevato che in data 22 gennaio 2020 M. L. e G. F. venivano tratti in arresto nella flagranza del delitto di furto aggravato in abitazione, quale di seguito contestato:

«reato p. e p. dagli articoli 110, 624-*bis* e 625 n. 2 del codice di procedura penale per essersi impossessati, al fine di procurarsi un ingiusto profitto, in concorso fra loro, di alcuni oggetti (nr. due bottiglie di liquore, un cavatappi, un accendifiamma, nr. due coltelli) asportandoli dall'abitazione di A. F., all'interno della quale si erano introdotti dopo aver forzato una persiana e frantumato il vetro di una finestra di accesso alla camera da letto»..., il ;

che in data 22 gennaio 2020 l'arresto veniva convalidato e il difensore degli imputati chiedeva termine a difesa, anche al fine di valutare la possibilità di definire il giudizio con rito abbreviato;

che all'odierna udienza effettivamente gli imputati, assistiti dal loro difensore, hanno chiesto — ed ottenuto — di essere ammessi al rito abbreviato;

Ritenuto di dover sollevare d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 624-*bis*, commi 1°, 3° e 4° del codice di procedura penale, quale modificato dalle leggi n. 121708, 103/17 e 36/19 per violazione degli articoli 3 e 27 della Costituzione per i seguenti;

#### MOTIVI

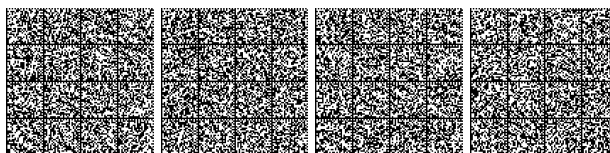
Premessa: la «golden age» delle politiche securitarie.

Da svariati anni, quanto meno dalla fine del 2007 — allorquando ebbe inizio la lunga crisi economico-finanziaria che ha interessato tutto il mondo (e, dunque anche l'Italia) e che, anche a causa della globalizzazione dell'economia, ha prodotto un rilevante acuirsi delle disuguaglianze sociali e consistenti flussi migratori — si sono accentuate le politiche securitarie dei governi, tese a fronteggiare la crescente sensazione di insicurezza (talvolta strumentalmente alimentata) che ne è derivata. Le conseguenze si sono riversate soprattutto sul diritto penale, diventato parte integrante di tali politiche, connotate da un utilizzo della penalità protesa a soddisfare pretese punitive talvolta opportunisticamente fomentate e drammatizzate. Tutto ciò — a parere di chi scrive — anche a costo di produrre «un sistema penale fortemente diseguale e pesantemente lesivo dei diritti fondamentali» del cittadino. Leit motiv di tali politiche è l'idea che la pena debba essere ispirata a criteri afflittivi sempre più accentuati, prevalenti rispetto ai diritti fondamentali e alla dignità degli imputati (e dei detenuti), ad onta di quanto disposto dagli articoli 3 e 27 della Costituzione. Un diritto penale, dunque, sempre più lontano dall'archetipo liberale dei classici (da Beccaria in poi), con specifico riferimento alla tipicità legale del fatto ed al principio di proporzione tra reato e pena.

Paradigmatica di tale modo di procedere è l'evoluzione (involuzione) che ha riguardato il furto in abitazione. Inizialmente previsto dal codice Rocco come furto aggravato (dalla violazione di domicilio: art. 625 n. 1 del codice di procedura penale), è stato dapprima trasformato in autonoma figura di reato con relativo aumento di pena (dalla legge n. 128/01, emblematicamente definita «pacchetto sicurezza»), quindi ha visto significativamente aumentato il momento sanzionatorio con la legge n. 103/17 (reclusione da tre a sei anni e multa da euro 927 a euro 1.500 per il furto semplice; reclusione da quattro a dieci anni e multa da euro 927 a euro 2.000 per l'ipotesi aggravata) e soprattutto, con la recente legge n. 36/19, talché oggi il reato di furto in abitazione è punito, nella forma non aggravata, con la reclusione da quattro a sette anni e la multa da euro 927,00 a euro 1.500,00, mentre, se aggravato da una o più circostanze di cui agli articoli 625 e 61 del codice di procedura penale, è punito con la reclusione da cinque a dieci anni e la multa da euro 1.000,00 a euro 2.500,00. Non solo, ma per quanto statuito dal quarto comma (aggiunto dalla legge n. 103/17), le sole circostanze attenuanti che possono concorrere con le aggravanti di cui all'art. 625 del codice di procedura penale (ma, singolarmente, non con quelle dell'art. 61) ai fini di un giudizio di equivalenza o prevalenza, sono quelle previste dall'art. 98 e 625-*bis* del codice di procedura penale (rispettivamente, minore età e collaborazione che abbia consentito la individuazione dei correi o il recupero della refurtiva). Le altre circostanze attenuanti (art. 62 e 62-*bis* del codice di procedura penale), invece, possono comportare solo diminuzioni di pena operate sulla quantità di essa risultante dall'aumento conseguente ai riconoscimenti delle aggravanti (ossia, attesa la residualità del furto semplice, sulla pena prevista dal terzo comma: reclusione da cinque a dieci anni e multa da euro 1.000,00 a euro 2.500,00). Da ultimo, per completare il quadro delle modifiche normative, si è previsto che il beneficio della sospensione condizionale della pena sia possibile solo nel caso in cui il colpevole abbia integralmente risarcito la persona offesa.

Giova osservare come su tali interventi normativi si siano appuntate le critiche di molti commentatori, i quali hanno osservato, da un lato, come il solo aumentare le pene serva a poco, se non a porre le basi per una nuova emergenza carceraria e, dall'altro, come molto più funzionale al ridimensionamento dei reati contro il patrimonio sarebbe una modifica dell'assetto organizzativo delle forze di polizia che privilegi il controllo del territorio.

Riflessi del mutato quadro normativo nel caso di specie



Tanto prenesso, ciò che a parere dello scrivente è esiziale ai fini di una corretta dosimetria della pena, oltre ai rilevanti aumenti per fatti che — come nel caso di specie — possono essere anche di minima gravità, è il disposto di cui al 4° comma dell'art. 624-*bis* del codice di procedura penale, che, impedendo la valutazione delle circostanze concorrenti, aggravanti ed attenuanti, in termini di equivalenza o prevalenza (con l'eccezione delle residuali ipotesi di cui agli articoli 98 e 625-*bis* del codice di procedura penale), limita eccessivamente il potere del giudice di pervenire ad una pena adeguata all'effettivo disvalore sociale del fatto.

In particolare, nel caso di specie, pur riconoscendo agli imputati le attenuanti generiche (in virtù della loro penale incensuratezza, del serbato comportamento e delle circostanze in cui entrambi commisero reato) e quella della speciale tenuità del danno (la refurtiva essendo consistita in un paio di posate, una bottiglia di vino ed una di liquore, entrambe di scarso valore, tanto che — a detta degli imputati, in ciò non smentiti dai verbalizzanti — si trovavano sotto una tettoia, al di fuori dell'abitazione strictu sensu), con la diminuente per il rito si perverrebbe ad una pena detentiva non inferiore ad anni uno, mesi cinque e giorni ventisette di reclusione, oltre la multa.

Per il furto di beni pressoché privi di valore economico.

Orbene, pare a chi scrive che una disposizione quale quella in esame, prevedendo sanzioni così elevate e, contestualmente, confinando entro limiti eccessivamente ristretti la possibilità del giudice di calibrare la pena alla oggettività del reato e all'effettivo disvalore sociale del fatto, confligga irrimediabilmente con gli articoli 3 e 27 della Costituzione, laddove, invece, la previsione di un minimo edittale più basso e la eliminazione dei rigidi automatismi di cui al quarto comma o la previsione di una «ipotesi lieve», consentirebbe l'irrogazione di una pena molto più adeguata alla peculiarità del caso concreto.

In tal senso, del resto, si è più volte espressa la Corte costituzionale, a cominciare dalla fondamentale sentenza n. 50 del 1980.

In tale pronuncia la Corte evidenziava la necessità di una «individualizzazione» della pena che tenesse conto «dell'effettiva entità e delle specifiche esigenze dei singoli casi», quale «naturale attuazione e sviluppo di principi costituzionali, tanto di ordine generale (principio d'uguaglianza) quanto attinenti direttamente alla materia penale». Cardine di tale individualizzazione era considerata la «discrezionalità giudiziale» che si reputava rivestire un «ruolo centrale nei sistemi penali moderni» ... «nell'ambito e secondo i criteri segnati dalla legge (articoli 132 e 133 del codice di procedura penale)».

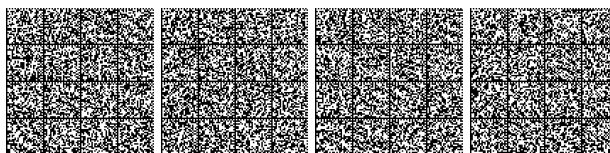
Secondo la Corte, «l'adeguamento delle risposte punitive ai casi concreti, in termini di uguaglianza e/o differenziazione di trattamento», per un verso contribuirebbe «a rendere quanto più possibile “personale” la responsabilità penale, nella prospettiva segnata dall'art. 27, 1° comma, della Costituzione», per altro verso, costituirebbe «strumento per una determinazione della pena quanto più possibile «finalizzata», nella prospettiva dell'art. 27, terzo comma, della Costituzione». In tal modo il principio d'uguaglianza, siccome ancorato ai presupposti e ai fini assegnati alla pena dal vigente sistema costituzionale, si tradurrebbe nella necessaria «proporzione della pena rispetto alle personali responsabilità ed alle esigenze di risposta che ne conseguano, svolgendo una funzione che è essenzialmente di giustizia e anche di tutela delle posizioni individuali e di limite della potestà punitiva statale». Da qui la necessità — secondo la Corte — di una «articolazione legale del sistema sanzionatorio, che renda possibile tale adeguamento individualizzato, proporzionale, delle pene inflitte con le sentenze di condanna», dal momento che «previsioni sanzionatorie rigide non appaiono ... in armonia con il volto costituzionale del sistema penale». Di tale «adeguamento individualizzato» la discrezionalità del giudice costituisce — secondo la Corte — «lo strumento normale», che consente di superare possibili dubbi d'illegittimità costituzionale «a condizione che, per la natura dell'illecito sanzionato e per la misura della sanzione prevista, questa ultima appaia ragionevolmente «proporzionata» rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato».

Peraltro, la sentenza in parola non è rimasta isolata, dacché, nel corso degli anni, molte altre ne sono seguite, nelle quali la Corte, pur giudicando talvolta inammissibile la questione proposta, ha comunque invitato il legislatore a por mano ad una riforma dell'impianto sanzionatorio in conformità al dettato costituzionale (si veda per esempio la sentenza n. 134 del 2012); in altri casi, invece, è direttamente intervenuta sul tessuto normativo dichiarandone l'incostituzionalità.

Sotto tale profilo, meritano di essere richiamate altre due pronunce della Consulta.

La prima è la sentenza n. 222 del 2018, con la quale la Corte ha ritenuto incostituzionale l'art. 216, ultimo comma, L.F. nella parte in cui prevede la durata fissa di dieci anni, anziché «fino a dieci anni», delle pene accessorie temporanee conseguenti alla condanna per il delitto di bancarotta fraudolenta.

Nello specifico, la Corte ha ritenuto l'automatismo sanzionatorio previsto dalla disposizione censurata contrario ai principi costituzionali in materia di «mobilità» della pena, di cui agli articoli 3 e 27 della Costituzione. Si legge infatti nella motivazione: «Essenziale a garantire la compatibilità delle pene accessorie di natura interdittiva con il «volto costituzionale» della sanzione penale è ... che esse non risultino manifestamente sproporzionate per eccesso rispetto al disvalore del fatto di reato, tanto da vanificare lo stesso obiettivo di «rieducazione» del reo imposto dall'art. 27, terzo comma, della Costituzione».





La seconda sentenza è la n. 40 del 2019, con la quale è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 73, comma 1°, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/90, «nella parte in cui prevede la pena minima edittale della reclusione nella misura di otto anni anziché di sei anni».

Anche qui la Corte, dopo aver evidenziato che molte delle condotte di spaccio si collocano nella «zona grigia» al confine fra le due disposizioni dell'art. 73, quella del 1° e del 5° comma, ha sottolineato come non si giustifichi «l'ulteriore permanenza di un così vasto iato sanzionatorio (fra le due disposizioni: Art. 73 1° comma: reclusione da otto a venti anni e multa da euro 25.882 ad euro 258.228; art. 73, comma 5°: reclusione da sei mesi a quattro anni e multa da euro 1.032 ad euro 10.329: n.d.r.), evidentemente sproporzionato sol che si consideri che il minimo edittale del fatto di non lieve entità è pari al doppio del massimo edittale del fatto lieve».

Ancora una volta, per motivare la declaratoria di incostituzionalità, il giudice delle leggi fa riferimento ai principi di eguaglianza, proporzionalità, ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, oltre che al principio di rieducazione della pena contenuto nell'art. 27, comma 3°, della Costituzione.

Le pene previste dalle disposizioni scrutinate «appaiono manifestamente sproporzionate rispetto alla gravità del fatto previsto quale reato» e ciò — secondo la Corte — è in contrasto con gli articoli 3 e 27 della Costituzione, «giacché una pena non proporzionata alla gravità del fatto si risolve in un ostacolo alla funzione rieducativa», laddove i richiamati principi costituzionali «esigono di contenere la privazione della libertà e la sofferenza inflitta alla persona umana nella misura minima necessaria e sempre allo scopo di favorirne il cammino di recupero, riparazione, riconciliazione e reinserimento sociale (sentenza n. 179 del 2017)».

Non dissimile dalle situazione affrontate dalle sentenze sopra richiamate è quella del furto in abitazione.

Reato complesso risultante dalla sottrazione ed impossessamento di beni altrui, in una alla violazione di domicilio, nell'impianto del codice Rocco il furto in abitazione era considerato come furto aggravato (art. 625 n. 1 del codice di procedura penale) e la circostanza aggravante poteva essere bilanciata dalla presenza di circostanze attenuanti, così da consentire al giudice di adeguare la sanzione penale all'oggettivo disvalore del fatto.

Le recenti novelle (legge 26 marzo 2010 n. 128; legge 23 giugno 2017 n. 103, e legge 26 aprile 2019 n. 36) hanno stravolto l'impianto originario del codice, di talché oggi il furto in abitazione (ed il furto con strappo: n.d.r.) costituisce una autonoma figura di reato punito, nella forma non aggravata, con la reclusione da quattro a sette anni e la multa da 927 a 1.500 euro, mentre, in presenza anche di una sola aggravante, è punito con la pena da cinque a dieci anni di reclusione e la multa da 1.000 a 2.550 euro. Non solo, ma per il disposto di cui al 4° comma dell'art. 624-*bis*, la presenza di eventuali attenuanti non vale a bilanciare le aggravanti (con la sola eccezione delle attenuanti *ex art. 98 e 625-bis* del codice di procedura penale), con la conseguenza che le diminuzioni saranno operate sulla pena aumentata.

Non occorre più di tanto per dimostrare, anche in questo caso, l'eccessivo iato esistente tra tale reato ed altri reati contro il patrimonio, altrettanto gravi, se non di più.

Per restare al furto, mentre al momento della introduzione nel nostro sistema penale del furto in abitazione quale autonoma figura di reato, la pena detentiva prevista (da uno a sei anni) era pari al doppio di quella del furto semplice *ex art. 624* del codice di procedura penale (da sei mesi a tre anni), a seguito delle recenti novelle la pena minima edittale oggi prevista (quattro anni) è pari a otto volte quella minima del furto semplice, mentre quella massima è pari a più del doppio (sette anni).

Analogamente, con riferimento al furto aggravato da una sola aggravante, la pena edittale minima prevista per il furto in abitazione (cinque anni) è pari a cinque volte quella prevista dall'art. 625, mentre quella massima è vicina al doppio (dieci anni, a fronte dei sei anni previsti dall'art. 625). Tale sperequazione tende ad attenuarsi in presenza di più aggravanti, ma resta ugualmente alta se solo si considera che l'art. 624-*bis* ultimo comma impedisce il bilanciamento fra attenuanti (generiche e comuni) ed aggravanti, di fatto sterilizzando la discrezionalità del giudice e la sua possibilità di adeguare la pena all'effettivo disvalore del fatto.

Inoltre la pena detentiva prevista per il furto in abitazione (ancor più se aggravato: si consideri che quasi sempre ricorre l'aggravante dell'effrazione) è sensibilmente più elevata di molti altri delitti contro il patrimonio, quali:

la truffa, semplice (da sei mesi a tre anni) o aggravata (da uno a cinque anni), ivi compresa quella per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 640-*bis*: da due a sette anni);

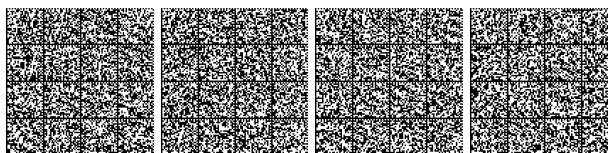
la circonvenzione di incapaci (art. 643 del codice di procedura penale: da due a sei anni);

la stessa ricettazione (art. 648 del codice di procedura penale) sia pure con riferimento al minimo edittale (si consideri tuttavia che nell'ipotesi lieve è prevista la reclusione «sino a sei anni» ed è dunque consentito al giudice di irrogare una pena effettivamente calibrata sulla oggettività del reato, ciò che non è invece consentito nel furto in abitazione);

i vari danneggiamenti di sistemi informatici (articoli 635-*bis*, *ter*, *quater*, *quinqües*);

la frode in emigrazione (art. 645 del codice di procedura penale: da uno a cinque anni);

la stessa usura (art. 644 del codice di procedura penale), sia pure con riferimento al minimo edittale (ma anche qui non ci sono limiti al bilanciamento fra attenuanti ed aggravanti).



Si tratta in tutti questi casi di delitti di gravità pari, se non superiore al furto in abitazione, soprattutto le volte in cui — come nella specie — il danno procurato sia minimo se non inesistente: a fronte della tipizzazione come autonoma figura di reato, manca nella normativa attuale la previsione di una ipotesi lieve (come nel caso della ricettazione), ovvero la possibilità di un adeguato bilanciamento fra attenuanti ed aggravanti che consenta al giudice di calibrare la pena rispetto all'effettivo disvalore del fatto (nella fattispecie in esame la refurtiva è sostanzialmente priva di valore economico, il danno prodotto dall'effrazione è minimo, essendo consistito solo nella rottura di un vetro, e ciò nonostante, la pena della reclusione, anche col riconoscimento di tutte le possibili attenuanti, compresa quella per il rito, non potrà essere inferiore ad anni uno, mesi cinque e giorni 27).

Evidente, a parere dello scrivente, che una articolazione normativa quale quella sopra delineata, che preveda l'irrogazione di una pena palesemente sproporzionata rispetto alla oggettiva gravità del reato si pone in contrasto con gli articoli 3 e 27 della Costituzione, risolvendosi in un ostacolo alla funzione rieducativa prevista dalla Costituzione, posto che i principi costituzionali di cui alle citate disposizioni «esigono di contenere la privazione della libertà e la sofferenza inflitta alla persona umana nella misura minima necessaria e sempre allo scopo di favorirne il cammino di recupero, riparazione, riconciliazione e reinserimento sociale (sentenza n. 179 del 2017)».

Sulla rilevanza

Oltre che non manifestamente infondata, la prospettata questione di legittimità costituzionale, è rilevante nel presente giudizio, evidente essendo come, avendo correttamente il pubblico ministero contestato il delitto di furto aggravato in abitazione, alla stregua delle considerazioni sopra riportate, la disposizione di cui all'art. 624-bis, nella sua attuale formulazione, comporti l'irrogazione nei confronti degli odierni imputati M. e G. di una pena — quale quella sopra evidenziata — che anche nel minimo edittale e considerate tutte le possibili attenuanti, appare palesemente sproporzionata rispetto all'oggettivo disvalore del fatto agli stessi ascritto.

*P. Q. M.*

*Il Tribunale di Lecce visti gli articoli 1 della legge costituzionale n. 1/48 e 23 legge n. 87/53*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3 e 27 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art 624-bis del codice di procedura penale, come modificato dalle leggi numero 128/01, 103/17 e 36/19, nella parte in cui, limitando la discrezionalità del giudice, non consente, anche attraverso un adeguato bilanciamento delle circostanze concorrenti, ovvero la previsione di una ipotesi lieve autonomamente sanzionata, di calibrare la sanzione penale alla effettiva gravità del reato.*

*Dispone, a cura della Cancelleria, la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, previa notifica dell'ordinanza al Pubblico ministero e alle parti private, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri.*

*Dispone altresì la comunicazione ai Presidenti dei due rami del parlamento. Sospende il giudizio in corso.*

Lecce, 19 febbraio 2020

*Il Giudice: TANISI*

20C00300

MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2020-GUR-052) Roma, 2020 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)  
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
<b>Tipo A</b>	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</b>	Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b>	Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b>	Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b>	Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b>	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

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

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

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

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI**

(di cui spese di spedizione € 129,11)\*  
(di cui spese di spedizione € 74,42)\*

- annuale € **302,47**  
- semestrale € **166,36**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

(di cui spese di spedizione € 40,05)\*  
(di cui spese di spedizione € 20,95)\*

- annuale € **86,72**  
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

**Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.**

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

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

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

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.**

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

\* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 6,00

