

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 162° - Numero 39

GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA



PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 29 settembre 2021

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. 185. Sentenza 10 giugno - 23 settembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Gioco e scommesse - Misure di contrasto alla ludopatia - Obblighi a carattere informativo sul rischio di dipendenza da gioco d'azzardo - Inosservanza da parte del soggetto titolare della sala o del punto di raccolta o di vendita dei giochi - Sanzione amministrativa pecuniaria pari a cinquantamila euro - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza nonché lesione del diritto, anche convenzionale, di proprietà privata - Illegittimità costituzionale.

- Decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2012, n. 189, art. 7, comma 6, secondo periodo.
- Costituzione, artt. 3, 41 e 42, 117, primo comma; Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 16 e 17.....

Pag. 1

N. 186. Ordinanza 8 luglio - 23 settembre 2021

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Legge - Procedimento legislativo - Proposte di emendamenti, d'iniziativa del senatore Lannutti, n. 5.1 (testo 3/200) all'A.S. n. 1786; n. 4.04 all'A.S. n. 1883; n. 22.0.29 all'A.S. 1994; n. 4.0.1 all'A.S. n. 2133, inerenti al trattenimento in servizio di medici, magistrati, avvocati e procuratori dello Stato in relazione all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Declaratorie di inammissibilità e/o improponibilità pronunciate dalla V Commissione permanente (Bilancio) e dal Presidente del Senato - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal senatore Elio Lannutti nei confronti del Senato della Repubblica e della V Commissione permanente (Bilancio) del Senato - Lamentata menomazione delle prerogative spettanti ai parlamentari - Inammissibilità del ricorso.

- Proposte di emendamenti n. 5.1 (testo 3/200) all'A.S. n. 1786; n. 4.04 all'A.S. n. 1883; n. 22.0.29 all'A.S. 1994; n. 4.0.1 all'A.S. n. 2133.
- Costituzione, artt. 67, 71 e 72.

Pag. 10

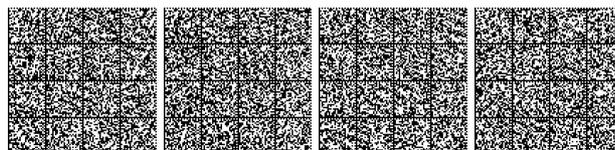
N. 187. Sentenza 20 - 24 settembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Riclassificazione degli strumenti programmatori e delle risorse a valere sul Fondo per lo sviluppo e coesione da parte dell'Agenzia per la coesione territoriale, sentite le amministrazioni interessate - Ricorso della Regione Siciliana - Lamentata violazione del principio di leale collaborazione, nonché delle competenze statutarie - Non fondatezza delle questioni.

Porti e aeroporti - Amministrazione delle zone economiche speciali (ZES) - Istituzione di un comitato di indirizzo - Presidenza affidata a un commissario straordinario nominato dal Governo - Ricorso della Regione Siciliana - Lamentata violazione del principio di leale collaborazione, nonché delle competenze statutarie - Inammissibilità delle questioni.

Bilancio e contabilità pubblica - Contributo a favore dei liberi consorzi e delle città metropolitane della Regione Siciliana - Ricorso della Regione Siciliana - Lamentata violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità, leale collaborazione, uguaglianza, nonché l'autonomia finanziaria degli enti siciliani di area vasta - Cessazione della materia del contendere.



Bilancio e contabilità pubblica - Istituzione e disciplina dell'imposta sul consumo dei manufatti con singolo impiego (MACSI) e dell'imposta sul consumo delle bevande analcoliche - Ricorso della Regione Siciliana Lamentata irragionevolezza e violazione dei principi di capacità contributiva, uguaglianza e di libertà di iniziativa economica - Inammissibilità delle questioni.

- Legge 27 dicembre 2019, n. 160, art. 1, commi 309, lettera a), 875, 316, lettera a), da 634 a 658 e da 661 a 676.
- Costituzione, artt. 3, 5, 41, 53, 117, terzo comma, 118, 119 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Siciliana, artt. 14, 15, 17, 20 e 36. . . .

Pag. 14

N. 188. Ordinanza 8 luglio - 24 settembre 2021

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Legge - Procedimento legislativo - Proposta di legge, d'iniziativa dei deputati Cecconi e Tasso, in materia di elezione della Camera dei deputati e di elezione del Senato della Repubblica, nonché la determinazione e la revisione dei collegi uninominali (A.C. 1781) - Pubblicazione e distribuzione in aula della proposta di legge - Valutazione del Presidente della Camera dei deputati di inammissibilità delle previsioni, recate dagli artt. 40 e 58 della proposta di legge, riguardanti l'introduzione dell'istituto del c.d. "referendum di richiamo" - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dall'on. Andrea Cecconi - Lamentata lesione del potere di iniziativa legislativa, spettante al singolo parlamentare - Richiesta alla Corte costituzionale di dichiarare che non spetta al Presidente della Camera dei deputati il potere di non ammettere ovvero di dichiarare inammissibili i progetti di legge presentati dai parlamentari - Inammissibilità del ricorso.

- Decisione del Presidente della Camera dei deputati, espressa con lettera del 10 gennaio 2020, di non ammettere, ovvero dichiarare inammissibile, la proposta di legge A.C. 1781.
- Costituzione, artt. 67, 71, primo comma, e 72.

Pag. 25

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 42. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 agosto 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

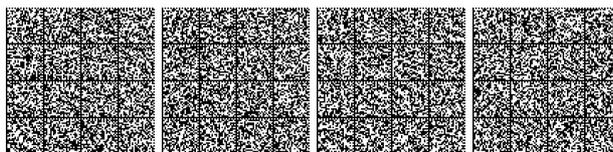
Ambiente - Paesaggio - Norme della Regione Abruzzo - Nuova disciplina del Parco naturale regionale Sirente Velino - Revisione dei confini - Organi dell'Ente Parco - Vigilanza e sorveglianza.

- Legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2021, n. 14 (Nuova disciplina del Parco naturale regionale Sirente Velino e revisione dei confini. Modifiche alla l.r. 42/2011), artt. 2, 3 e 8, commi 2, lettera c), e 3 (*recte*: art. 8, nella parte in cui sostituisce l'art. 12, commi 2, lettera c), e 3, della legge regionale 2 dicembre 2011, n. 42).....

Pag. 31

N. 43. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 agosto 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Partecipazioni pubbliche - Enti locali - Norme della Regione Siciliana - Promozione e tutela delle aree montane e delle relative aree sciabili - Previsione che i Comuni, singolarmente o in forma associata, possono costituire o partecipare a società che abbiano come oggetto sociale il perseguimento delle finalità di promozione e tutela delle località montane e delle relative aree sciabili, nonché di sostegno alla pratica dello sci e di ogni altra attività ludico-sportiva e ricreativa, invernale o estiva,



che utilizzi impianti e tracciati destinati all'attività sciistica, di cui all'art. 1 della legge regionale n. 12 del 2021, o, comunque, lo sviluppo delle attività con attrezzi, quali lo sci alpino, lo *snowboard*, lo sci di fondo, lo slittino, di cui all'art. 2 della medesima legge regionale.

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Siciliana - Commissione di coordinamento per le aree sciabili - Previsione della possibilità di invitare tecnici ed esperti ai lavori della Commissione.

- Legge della Regione Siciliana 26 maggio 2021, n. 12 (Norme in materia di aree sciabili e di sviluppo montano), artt. 3 e 10, comma 3.

Pag. 45

- N. 44. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 agosto 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Disposizioni in materia urbanistica ed edilizia - Modificazioni alla legge regionale n. 8 del 2020 - Previsione che gli interventi temporanei, assentiti con modalità semplificate anche per le opere pubbliche e finalizzati al rispetto delle misure di sicurezza prescritte per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 per le attività produttive artigianali, industriali e commerciali, sono consentiti sino al 31 luglio 2025.

- Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 16 giugno 2021, n. 15 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2021, misure di sostegno all'economia regionale conseguenti al protrarsi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione della Regione per il triennio 2021/2023), art. 56, comma 1.

Pag. 49

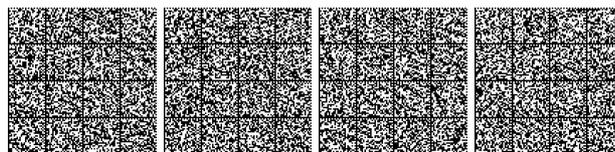
- N. 139. Ordinanza del Tribunale di Trento del 9 giugno 2021

Previdenza e assistenza - Norme della Regione autonoma Trentino-Alto Adige - Consiglieri regionali - Prevista riduzione di una percentuale del 20 per cento sull'ammontare lordo degli assegni vitalizi diretti, non attualizzati e di reversibilità, compresi quelli già in godimento o attribuiti.

Previdenza e assistenza - Norme della Regione autonoma Trentino-Alto Adige - Consiglieri regionali - Contributo di solidarietà - Previsione, a carico degli assegni di reversibilità, con decorrenza 1° gennaio 2005, di una trattenuta del 4 per cento - Interventiva modifica che dispone un aumento della relativa aliquota fino a un massimo del 12 per cento - Previsione successiva che ne conferma l'applicazione agli assegni di reversibilità riferiti ad assegni vitalizi, di importo superiore al 57 per cento della base di calcolo di cui al comma 2 dell'art. 8 della legge regionale n. 6 del 2012, nella misura pari al 12 per cento.

- Legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 5 ("Modifiche alla legge regionale 26 febbraio 1995, n. 2 (Interventi in materia di indennità e previdenza ai Consiglieri della Regione autonoma Trentino - Alto Adige), come modificata dalla legge regionale 28 ottobre 2004, n. 4, dalla legge regionale 30 giugno 2008, n. 4, dalla legge regionale 16 novembre 2009, n. 8, dalla legge regionale 14 dicembre 2011, n. 8 e dalla legge regionale 21 settembre 2012, n. 6, nonché alla legge regionale 23 novembre 1979, n. 5 (Determinazione delle indennità spettanti ai membri della Giunta regionale), e successive modificazioni, volte al contenimento della spesa pubblica"), artt. 2 e 4 "legge regionale n. 4 del 2015" (*recte*: legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 5); legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige), art. 15; legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 28 ottobre 2004, n. 4 (Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 26 febbraio 1995, n. 2 «Interventi in materia di indennità e previdenza ai Consiglieri della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige»), art. 3; legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 26 febbraio 1995, n. 2 (Interventi in materia di indennità e previdenza ai Consiglieri della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige), art. 4-*bis*.

Pag. 52



N. 141. Ordinanza del Tribunale di Reggio Calabria del 15 aprile 2021

Reati e pene - Misure di contenimento della diffusione del virus COVID-19 - Divieto di mobilità dalla propria abitazione o dimora alle persone sottoposte alla misura della quarantena per provvedimento dell'autorità sanitaria in quanto risultate positive al virus COVID-19, fino all'accertamento della guarigione o al ricovero in una struttura sanitaria o altra struttura allo scopo destinata - Sanzione, in caso di violazione, ai sensi dell'art. 260 del regio decreto n. 1265 del 1934.

- Decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 (Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 14 luglio 2020, n. 74, artt. 1, comma 6, e 2, comma 3.

Pag. 62

N. 142. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte del 29 aprile 2021

Misure di prevenzione - Codice delle leggi antimafia - Effetti delle misure di prevenzione - Comunicazione antimafia - Previsione dell'automatismo interdittivo della comunicazione antimafia nel caso di condanna per il reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* del codice penale (Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti) anche nella sua forma non associativa.

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), art. 67, comma 8, come richiamato dal comma 2 dell'art. 84 del medesimo decreto legislativo.

Pag. 65

N. 143. Ordinanza del Tribunale per i minorenni dell'Emilia-Romagna del 26 luglio 2021

Adozione e affidamento - Adozione di minori in casi particolari (nella specie: adozione in caso di impossibilità giuridica di affidamento preadottivo) - Legame parentale tra adottato e parenti dell'adottante - Previsione che l'adozione non induce alcun rapporto civile tra l'adottato e i parenti dell'adottante.

- Legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), art. 55, in combinato disposto con l'art. 300 [, secondo comma,] del codice civile.

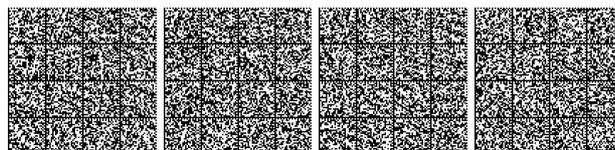
Pag. 80

N. 144. Ordinanza del Tribunale di Piacenza del 24 maggio 2021

Esecuzione forzata - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Sospensione, fino al 30 giugno 2021, di ogni procedura esecutiva per il pignoramento immobiliare, di cui all'art. 555 cod. proc. civ., avente a oggetto l'abitazione principale del debitore - Sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo fino al 31 dicembre 2020 - Termine successivamente prorogato limitatamente ai provvedimenti di rilascio adottati per mancato pagamento del canone alle scadenze e ai provvedimenti di rilascio conseguenti all'adozione, ai sensi dell'articolo 586, secondo comma, cod. proc. civ., del decreto di trasferimento di immobili pignorati ed abitati dal debitore e dai suoi familiari - Denunciata preclusione per il giudice dell'esecuzione di esercitare poteri di valutazione dell'effetto sospensivo.

- Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, artt. 54-*ter* e 103, comma 6, e successive modificazioni e integrazioni.

Pag. 83



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 185

Sentenza 10 giugno - 23 settembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Gioco e scommesse - Misure di contrasto alla ludopatia - Obblighi a carattere informativo sul rischio di dipendenza da gioco d'azzardo - Inosservanza da parte del soggetto titolare della sala o del punto di raccolta o di vendita dei giochi - Sanzione amministrativa pecuniaria pari a cinquantamila euro - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza nonché lesione del diritto, anche convenzionale, di proprietà privata - Illegittimità costituzionale.

- Decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2012, n. 189, art. 7, comma 6, secondo periodo.
- Costituzione, artt. 3, 41 e 42, 117, primo comma; Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 16 e 17.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

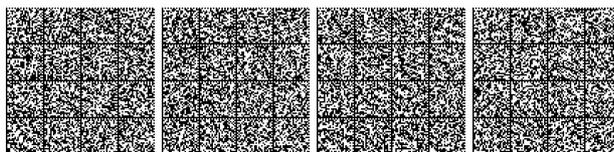
Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2012, n. 189, promosso dal Tribunale ordinario di Trapani, nel procedimento vertente tra A. T. e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli - Ufficio dei monopoli per la Sicilia, con ordinanza del 27 novembre 2019, iscritta al n. 69 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 9 giugno 2021 il Giudice relatore Franco Modugno;
deliberato nella camera di consiglio del 10 giugno 2021.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 27 novembre 2019, il Tribunale ordinario di Trapani ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2012, n. 189, nella parte in cui, al secondo periodo, punisce con una sanzione amministrativa pecuniaria pari a cinquantamila euro l'inosservanza delle disposizioni di cui al comma 5 del medesimo articolo, denunciando la violazione dell'art. 3 della Costituzione, «anche in combinato disposto con gli art[t]. 41 e 42 Cost.», nonché dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmato a Parigi il 20 marzo 1952, e agli artt. 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

1.1.- Il giudice *a quo* riferisce di essere investito del giudizio di opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione con la quale l'Agenzia delle dogane e dei monopoli aveva irrogato al titolare di un bar, nel quale era ubicato un apparecchio da gioco, la sanzione amministrativa pecuniaria di cinquantamila euro per la violazione dell'art. 7, commi 5 e 6, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito.

A seguito di ispezione nei locali del bar, si era infatti accertato che - pur essendo presente nell'esercizio commerciale materiale informativo sul rischio di dipendenza dalla pratica di giochi con vincita in denaro, e sebbene sull'apparecchio da gioco fossero applicate formule di avvertimento sul medesimo rischio - non risultavano però esposte, all'interno della sala, apposite targhe contenenti analogo avvertimento.

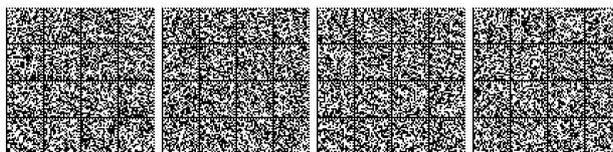
Veniva, quindi, contestata la violazione dell'art. 7, comma 5, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito, il quale, dopo aver stabilito che «[f]ormule di avvertimento sul rischio di dipendenza dalla pratica di giochi con vincite in denaro [...] devono [...] figurare sulle schedine ovvero sui tagliandi di tali giochi», ulteriormente prevede che «[l]e medesime formule di avvertimento devono essere applicate sugli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, lettera a), del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni»; che «le stesse formule devono essere riportate su apposite targhe esposte nelle aree ovvero nelle sale in cui sono installati i videoterminali di cui all'articolo 110, comma 6, lettera b), del predetto testo unico di cui al regio decreto n. 773 del 1931, nonché nei punti di vendita in cui si esercita come attività principale l'offerta di scommesse su eventi sportivi, anche ippici, e non sportivi»; che, infine, «i gestori di sale da gioco e di esercizi in cui vi sia offerta di giochi pubblici, ovvero di scommesse su eventi sportivi, anche ippici, e non sportivi, sono tenuti a esporre, all'ingresso e all'interno dei locali, il materiale informativo predisposto dalle aziende sanitarie locali, diretto a evidenziare i rischi correlati al gioco e a segnalare la presenza sul territorio dei servizi di assistenza pubblici e del privato sociale dedicati alla cura e al reinserimento sociale delle persone con patologie correlate alla G.A.P.» (ossia alla sindrome da gioco con vincita in denaro). Ai sensi del successivo comma 6, l'inosservanza di tali disposizioni è punita con una sanzione amministrativa pecuniaria pari a cinquantamila euro irrogata nei confronti del concessionario, ovvero del solo titolare della sala o del punto di raccolta dei giochi, quanto alle violazioni relative agli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lettere a) e b), del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), ovvero ancora del solo titolare del punto vendita, se diverso dal concessionario, per le violazioni nei punti vendita in cui si esercita come attività principale l'offerta di scommesse.

Con l'atto di opposizione all'ordinanza-ingiunzione, la parte opponente deduceva che l'ispezione era stata effettuata dal personale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli in un momento nel quale il titolare del bar non era in loco, essendo presente solo sua sorella, la quale ignorava dove fosse collocata la targa di avvertimento, che pure esisteva. Dopo l'allontanamento degli ispettori, essa era stata, in effetti, rinvenuta dietro un raccoglitore di prodotti.

Ciò premesso, l'opponente eccepiva preliminarmente l'illegittimità costituzionale della norma sulla cui base era stato emesso il provvedimento impugnato, a fronte del carattere sproporzionato e fisso della sanzione da essa prevista. In subordine, chiedeva di dichiarare la violazione insussistente, dovendosi intendere gli obblighi previsti dall'art. 7, comma 5, del d.l. n. 158 del 2012 come alternativi e non cumulativi. Eccepiva, infine, vizi formali dell'ordinanza-ingiunzione e la violazione del termine per la conclusione del procedimento amministrativo di cui all'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

1.2.- Ad avviso del giudice *a quo*, la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale risulterebbe evidente, non potendo la risoluzione della controversia prescindere dall'applicazione della norma sanzionatoria censurata.

Quest'ultima non si presterebbe, d'altro canto, ad una interpretazione costituzionalmente orientata, stante il suo chiaro tenore testuale. La disposizione dell'art. 11 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale),



che consente la determinazione della sanzione in base alla gravità della violazione, all'opera svolta dall'agente per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche, è espressamente riferita, infatti, ai casi in cui la sanzione debba essere determinata tra un limite minimo e un limite massimo stabilito dalla legge. Di conseguenza, quando - come nella specie - la sanzione sia prevista in misura fissa, il giudice dell'opposizione non avrebbe alcuna possibilità di procedere a una sua riduzione.

Neppure parrebbero esservi ragionevoli prospettive di accoglimento degli altri motivi di opposizione, formulati, peraltro, solo in via subordinata rispetto all'eccezione di illegittimità costituzionale. Le circostanze di fatto dedotte dall'opponente (in particolare, quella della presenza nel locale della targa di cui si tratta, che sarebbe però scivolata a terra in modo da non risultare visibile) apparirebbero prive di rilievo, stante la chiarezza della prescrizione secondo cui le targhe devono essere «esposte». L'art. 7, comma 5, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito, sarebbe altresì chiaro nel prevedere come cumulative, e non come alternative, le prescrizioni rivolte ai titolari di esercizi commerciali in cui siano collocate macchine da gioco. L'ordinanza-ingiunzione non presenterebbe, infine, i vizi formali denunciati; né, in base al costante orientamento della giurisprudenza di legittimità sul punto, sarebbe possibile ravvisare la violazione del termine di cui all'art. 2 della legge n. 241 del 1990.

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente osserva come questa Corte - in particolare, con la sentenza n. 112 del 2019 - abbia riconosciuto che il principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito risulta applicabile anche alle sanzioni amministrative, trovando, rispetto a queste, la sua base normativa nell'art. 3 Cost., in combinato disposto con le norme costituzionali che tutelano i diritti volta a volta incisi dalla sanzione.

La norma censurata non risulterebbe, peraltro, rispettosa di tale principio.

Essa - prosegue il rimettente - si iscrive nell'ambito di un complesso di interventi legislativi intesi a tutelare la salute pubblica in confronto alla crescente diffusione del fenomeno della ludopatia, vale a dire della dipendenza dalla pratica del gioco con vincite in denaro. Nonostante l'«alto rango» del bene giuridico tutelato, sarebbe però lecito dubitare della legittimità costituzionale della norma, la quale prevede una sanzione di «eccezionale severità» e non graduabile in funzione della concreta gravità dell'illecito.

Tale «automatismo sanzionatorio» si porrebbe in contrasto con il principio di eguaglianza, impedendo di adeguare la risposta punitiva agli specifici comportamenti messi in atto nella commissione dell'illecito, con il risultato di allineare nel medesimo trattamento punitivo fatti di disvalore sensibilmente diverso. La sanzione in questione si applica, infatti, indiscriminatamente, senza distinguere secondo che sia stata violata una sola o più di una delle prescrizioni, secondo il numero di macchine da gioco presenti nel locale e secondo la collocazione dell'esercizio commerciale e i suoi orari di apertura al pubblico; elementi tutti che influirebbero sul grado di offensività della condotta.

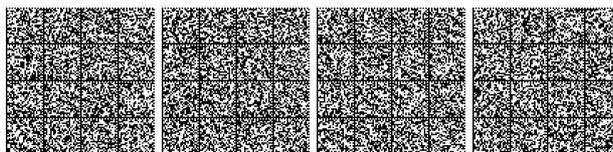
Sotto altro profilo, la sanzione di cui si tratta apparirebbe irragionevole, in quanto sproporzionata rispetto a quella prevista per fattispecie di non minore gravità, come quella di cui all'art. 24, comma 21, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, che punisce con sanzione da cinquemila a ventimila euro chi consente la partecipazione ai giochi pubblici a minori di anni diciotto.

La norma denunciata si porrebbe, infine, in contrasto con l'art. 3 Cost., in combinato disposto con gli artt. 41 e 42 Cost., nonché con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU e agli artt. 16 e 17 CDFUE, «quali norme che in ambito europeo tutelano il diritto di proprietà e il diritto d'impresa». La sanzione prevista potrebbe, infatti, incidere irragionevolmente, sia sul diritto di proprietà dell'autore dell'illecito, sia sul diritto di esercitare liberamente un'attività d'impresa, essendo in grado di determinare, per il suo importo, «un'irreversibile crisi aziendale», almeno nei casi in cui l'esercizio commerciale sia di modeste dimensioni.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate manifestamente inammissibili o, comunque sia, non fondate.

2.1.- L'Avvocatura dello Stato rileva come il Tribunale rimettente abbia correttamente individuato la *ratio* della norma censurata nella primaria necessità di tutelare il fondamentale diritto alla salute in confronto alla «non prevista e per certi versi devastante» diffusione del fenomeno sociale del «gioco patologico».

Tale fenomeno ha richiesto ripetuti e sempre più stringenti interventi, tanto di rango normativo primario - nell'ambito dei quali si inserisce quello oggetto dell'odierno scrutinio -, «quanto a livello di attività amministrativa»: interventi che si porrebbero in sintonia anche con il diritto dell'Unione europea e con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. Sugli interventi in parola si sarebbero altresì espresse favorevolmente, pur nell'inevitabile bilanciamento con altri diritti costituzionalmente tutelati, sia questa Corte (sono citate le sentenze n. 108 del 2017 e n. 300 del 2011), sia la giurisprudenza amministrativa.



2.2.- Emergerebbe da ciò un profilo preliminare di inammissibilità delle questioni.

Il rimettente si sarebbe, infatti, limitato a denunciare l'illegittimità costituzionale della norma censurata, senza indicare in alcun modo se e come la lacuna conseguente alla sua ablazione possa essere colmata: con la conseguenza che comportamenti «di incontestabile gravità», quali quelli considerati - incidenti sulla tutela del diritto alla salute - rimarrebbero privi di qualsiasi risposta sanzionatoria.

Verrebbe pertanto a crearsi, «inammissibilmente», una situazione di vuoto normativo, «che non potrebbe essere colmato da altra disposizione vigente se non attraverso l'intervento additivo della Corte - però, non consentito - in attesa di una nuova previsione legislativa».

2.3.- Nel merito, le questioni risulterebbero, in ogni caso, non fondate.

La difesa dello Stato rileva come questa Corte, pur riconoscendo al legislatore un'ampia discrezionalità nelle scelte in materia sanzionatoria, ritenga le stesse sindacabili ove caratterizzate da evidente illogicità e irragionevolezza, anche nel confronto con le soluzioni adottate in rapporto ad altre fattispecie: ciò anche al fine di evitare il venir meno di qualsiasi proporzionalità tra la sanzione prevista e la gravità dei fatti sanzionati.

Ciò non comporta, tuttavia, che la previsione di una sanzione in misura fissa possa essere ritenuta, per ciò solo, illogica e irrazionale, come attesta il fatto che sanzioni di questo genere abbiano in più occasioni superato il vaglio di questa Corte.

La sanzione di cui oggi si discute - sebbene di importo «relativamente consistente» - non apparirebbe, in effetti, manifestamente eccessiva o sproporzionata.

Posto che essa è irrogata a soggetti che operano sul mercato come imprenditori «e quindi certamente dotati di non modesti mezzi economici», la sua severità risulterebbe giustificata dalla «sensibilità» della materia e dalla gravità dei comportamenti posti in essere, atti a provocare seri danni ai singoli e alla collettività (con vantaggio, peraltro, dei soggetti sanzionati, in quanto interessati a non distogliere l'utente dal gioco).

La previsione della sanzione in misura fissa discenderebbe, d'altro canto, dalla valutazione compiuta dal legislatore in ordine alla sostanziale equivalenza dei comportamenti sanzionati, quanto a bene giuridico offeso e intento illecito. Il disvalore delle varie condotte (mancata apposizione della targa sugli apparecchi di intrattenimento, nella sala, e via dicendo) potrebbe bene essere ritenuto, infatti, sostanzialmente uniforme, trattandosi di comportamenti «sovente anche assimilabili nella loro materialità, e tutti teleologicamente «unificati» dalla finalità indicata». In ogni caso, una simile valutazione, non palesemente illogica, rientrerebbe nella discrezionalità del legislatore.

Andrebbe tenuto conto, inoltre, del fatto che la normativa vigente (art. 16 della legge n. 689 del 1981) consente, anche nel caso in esame, di temperare l'afflittività della sanzione tramite il pagamento in misura ridotta (un terzo).

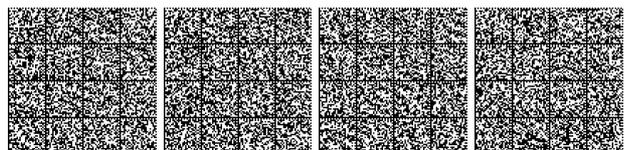
2.4.- Erroneo risulterebbe, poi, il riferimento del rimettente - quale *tertium comparationis* - alla sanzione prevista dall'art. 24, comma 21, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, nei confronti di chi consente la partecipazione ai giochi pubblici a minori di anni diciotto: comportamento, secondo il giudice *a quo*, di maggiore gravità.

A prescindere dall'opinabilità di una simile valutazione, il Tribunale rimettente non avrebbe considerato che, se pure la disposizione citata prevede una sanzione amministrativa pecuniaria inferiore (da cinquemila a ventimila euro), essa stabilisce che a quella sanzione si aggiunga, anche nel caso di pagamento in misura ridotta, «la chiusura dell'esercizio commerciale, del locale o, comunque, del punto di offerta del gioco da dieci fino a trenta giorni». La sanzione irrogata nel caso in questione risulterebbe, quindi, nel suo complesso, assai più grave di quella prevista dalla norma censurata, a conferma del fatto che il legislatore ha stabilito sanzioni diverse per comportamenti differenti.

2.5.- Quanto, infine, all'ipotizzato contrasto con gli artt. 41, 42 e 117, primo comma, Cost. - quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU e agli artt. 16 e 17 CDFUE - le questioni risulterebbero inammissibili, «consistendo in una mera petizione di principio».

Il rimettente si sarebbe limitato, infatti, ad affermare che la sanzione censurata potrebbe irragionevolmente incidere sul diritto di proprietà e sul diritto di impresa, essendo in grado di determinare «un'irreversibile crisi aziendale», almeno quando l'esercizio commerciale sia di dimensioni modeste. La censura risulterebbe, quindi, formulata «in via del tutto ipotetica e generale, senza alcun supporto fattuale e giuridico concreto». Essa apparirebbe, anzi, «illogica con riferimento ad operatori di un mercato, quale quello dei giochi, nel quale operano soggetti concessionari dell'Amministrazione e necessariamente solvibili».

Le questioni sarebbero, in ogni caso, anch'esse non fondate, essendo pacifico, alla luce della giurisprudenza nazionale ed europea, che diritti quali quelli evocati dal rimettente possono essere limitati in funzione della tutela del diritto alla salute, purché in base a scelte ragionevoli, quale quella di cui si discute.



Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Trapani dubita della legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2012, n. 189, nella parte in cui, al secondo periodo, punisce con una sanzione amministrativa pecuniaria pari a cinquantamila euro l'inosservanza delle disposizioni di cui al comma 5 del medesimo articolo, le quali prevedono, a carico di coloro che offrono giochi o scommesse con vincite in denaro, una serie di obblighi a carattere informativo, intesi a porre sull'avviso il fruitore riguardo ai rischi di dipendenza da una simile pratica.

Ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata violerebbe, anzitutto, l'art. 3 della Costituzione, per contrasto con il principio di eguaglianza. Prevedendo una sanzione fissa di «eccezionale severità», essa non consentirebbe, infatti, di graduare la risposta sanzionatoria in rapporto al disvalore delle singole violazioni, il quale potrebbe risultare significativamente diverso in relazione alle circostanze del caso concreto.

La disposizione denunciata si porrebbe in contrasto anche con il principio di ragionevolezza, desumibile dallo stesso art. 3 Cost., apparendo la sanzione in discorso sproporzionata rispetto a quella contemplata per altre fattispecie di non minore gravità, quale quella di cui all'art. 24, comma 21, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, che punisce con la sanzione amministrativa pecuniaria da cinquemila a ventimila euro chi consente la partecipazione ai giochi pubblici a minori di anni diciotto.

Il rimettente denuncia, da ultimo, la violazione dell'art. 3 Cost. in combinato disposto con gli artt. 41 e 42 Cost., nonché dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmato a Parigi il 20 marzo 1952, e agli artt. 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, «quali norme che in ambito europeo tutelano il diritto di proprietà e il diritto d'impresa». La sanzione in questione, in ragione del suo importo, potrebbe, infatti, incidere irragionevolmente, sia sul diritto di proprietà dell'autore dell'illecito, sia sul suo diritto di esercitare liberamente un'attività di impresa, essendo in grado di provocare una «irreversibile crisi aziendale», almeno quando l'esercizio commerciale coinvolto sia di modeste dimensioni, come nel caso oggetto del giudizio *a quo*.

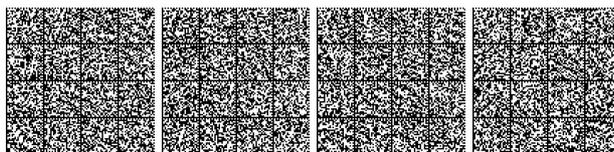
2.- La norma denunciata si colloca nell'articolato quadro delle misure intese a contrastare il fenomeno - diffusosi in parallelo al progressivo aumento dell'offerta ludica consentita, sino ad assumere dimensioni allarmanti - della «dipendenza da gioco d'azzardo» (cosiddetto gioco d'azzardo patologico o ludopatia): «fenomeno da tempo riconosciuto come vero e proprio disturbo del comportamento, assimilabile, per certi versi, alla tossicodipendenza e all'alcolismo» (sentenza n. 108 del 2017), con riflessi, talvolta gravi, sulle capacità intellettive, di lavoro e di relazione di chi ne è affetto, e con ricadute negative altrettanto rilevanti sulle economie personali e familiari.

Esclusa dal legislatore una risposta di tipo «proibizionistico», le misure considerate si muovono su una pluralità di piani.

Vi rientrano, così, le misure di «prevenzione logistica», prefigurate dall'art. 7, comma 10, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito, e ampiamente diffuse a livello di legislazione regionale, consistenti nell'imposizione di distanze minime delle sale da gioco rispetto a luoghi cosiddetti «sensibili»: frequentati, cioè, da categorie di soggetti che si presumono particolarmente vulnerabili - per le loro condizioni personali - di fronte «alla capacità suggestiva dell'illusione di conseguire, tramite il gioco, vincite e facili guadagni» (sentenza n. 300 del 2011).

Una misura più radicale è prevista al fine di tutelare i minori di età, i quali non possono essere ammessi a partecipare ai giochi pubblici con vincite in denaro: precetto la cui violazione è sanzionata, in capo al titolare dell'esercizio commerciale, del locale o del punto di offerta del gioco, con la sanzione amministrativa pecuniaria da cinquemila a ventimila euro e con la chiusura dell'esercizio, del locale o del punto di offerta da dieci a trenta giorni, nonché con la revoca di qualsiasi autorizzazione o concessione nel caso di commissione di tre violazioni nel corso di un triennio (art. 24, commi 20 e 21, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito).

La legge ha, inoltre, dapprima fortemente limitato la pubblicità concernente i giochi con vincite in denaro, punendo il committente del messaggio pubblicitario non consentito e il proprietario del mezzo di diffusione con una sanzione amministrativa da centomila a cinquecentomila euro (art. 7, commi 4 e 6, primo periodo, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito); successivamente, ha vietato la pubblicità relativa, tanto ai giochi, quanto alle scommesse, pena il pagamento di una sanzione di importo pari al venti per cento del valore della sponsorizzazione o della pubblicità e in ogni caso non inferiore, per ogni violazione, a cinquantamila euro (art. 9 del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, recante «Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese», convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2018, n. 96).



In questo contesto, si è anche inteso responsabilizzare i concessionari del gioco e i titolari delle sale, introducendo in capo a essi obblighi di informazione sui rischi di cadere nella dipendenza: il riferimento è proprio alle prescrizioni di cui all'art. 7, comma 5, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito, la cui inosservanza è punita dalla norma censurata nel presente giudizio.

Il citato art. 7, comma 5, prevede, in particolare, che formule di avvertimento sul rischio di dipendenza dalla pratica di giochi con vincite in denaro debbano figurare (unitamente all'indicazione delle relative probabilità di vincita) sulle schedine, ovvero sui tagliandi di tali giochi; che le medesime formule di avvertimento debbano essere applicate sugli apparecchi da gioco di cui all'art. 110, comma 6, lettera *a*), del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza); che esse debbano essere altresì riportate su apposite targhe esposte nelle aree o nelle sale in cui sono installati i videoterminali per il gioco di cui all'art. 110, comma 6, lettera *b*), del r.d. n. 773 del 1931 (d'ora in avanti: TULPS), nonché nei punti di vendita in cui si esercita come attività principale l'offerta di scommesse su eventi sportivi e non; che debbano inoltre comparire, in modo chiaramente leggibile, all'atto di accesso ai siti internet destinati all'offerta di giochi con vincite in denaro; che, infine, i gestori di sale da gioco e di esercizi, in cui vi sia offerta di giochi pubblici o scommesse, debbano esporre, all'ingresso e all'interno dei locali, il materiale informativo predisposto dalle aziende sanitarie locali, diretto a porre in evidenza i rischi correlati al gioco e a segnalare la presenza sul territorio dei servizi di assistenza dedicati alla cura e al reinserimento sociale delle persone con patologie collegate al gioco d'azzardo.

Il successivo comma 6 dell'art. 7 del d.l. n. 158 del 2012, oggi censurato, dopo aver previsto, al primo periodo, la sanzione per la violazione delle limitazioni ai messaggi pubblicitari di cui in precedenza si è detto, al secondo periodo - che è quello contro il quale, in effetti, specificamente si rivolgono le doglianze del giudice rimettente - stabilisce che l'inosservanza delle disposizioni di cui al comma 5 è punita con una sanzione amministrativa pecuniaria pari a cinquantamila euro. Tale sanzione si applica nei confronti del concessionario del gioco pubblico; ovvero, per le violazioni relative agli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lettere *a*) e *b*), TULPS, nei confronti del solo soggetto titolare della sala o del punto di raccolta dei giochi; ovvero ancora, per le violazioni realizzate nei punti di vendita in cui si esercita come attività principale l'offerta di scommesse, nei confronti del titolare del punto vendita, se diverso dal concessionario.

Sulla materia è poi tornato anche l'art. 9-*bis* del d.l. n. 87 del 2018, come convertito, stabilendo che avvertenze relative ai rischi connessi al gioco d'azzardo debbano figurare nei tagliandi delle lotterie istantanee (comma 1) e ribadendo che omologhe formule di avvertimento debbano essere applicate sugli apparecchi da gioco e nelle aree e nei locali in cui questi sono installati (comma 4), senza, peraltro, che ciò implichi abrogazione implicita del citato art. 7, comma 5, del d.l. n. 158 del 2012, il cui disposto viene espressamente lasciato «fermo» (comma 5).

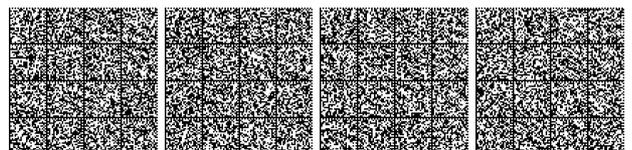
3.- Ciò posto, l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, sul rilievo che il giudice *a quo* si sarebbe limitato a denunciare l'illegittimità costituzionale della norma censurata, senza affatto indicare se e come la lacuna che conseguirebbe alla sua ablazione possa essere colmata: con il risultato che, ove le questioni fossero accolte, comportamenti «di incontestabile gravità», quali quelli considerati, incidenti sulla tutela del fondamentale diritto alla salute, rimarrebbero privi di qualsiasi sanzione. Verrebbe pertanto a crearsi, «inammissibilmente», un vuoto normativo, non colmabile - in attesa di una nuova previsione legislativa - «da altra disposizione vigente se non attraverso l'intervento additivo [di questa] Corte»: intervento da ritenere, «però, non consentito».

L'eccezione non è fondata.

In linea di principio, per risalente rilievo di questa Corte, non può essere ritenuta «preclusiva della declaratoria di illegittimità costituzionale delle leggi la carenza di disciplina [...] che da essa può derivarne, in ordine a determinati rapporti (sentenza n. 59 del 1958)» (sentenza n. 242 del 2019). Spetterà - laddove ne ricorrano le condizioni - ai giudici comuni trarre dalla decisione i necessari corollari sul piano applicativo, avvalendosi degli strumenti ermeneutici a loro disposizione, e, comunque sia, al legislatore provvedere a disciplinare, nel modo più sollecito e opportuno, gli aspetti che - in conseguenza della decisione stessa - apparissero bisognevoli di apposita regolamentazione (sentenza n. 113 del 2011).

Tale principio è riferibile - con la riserva di cui subito appresso si dirà - anche ai casi in cui lo scrutinio di legittimità costituzionale verta su una norma sanzionatoria e le censure investano l'entità o la strutturazione del trattamento punitivo. Questa Corte, nelle prime occasioni in cui dichiarò costituzionalmente illegittima una disposizione penale in ragione della sua cornice edittale, non esitò, in effetti, a rimuovere puramente e semplicemente la norma sottoposta a scrutinio, lasciando al legislatore il compito di rimodulare la sanzione in accordo con i principi costituzionali (sentenza n. 218 del 1974, con cui fu censurata l'omologazione, nel medesimo trattamento sanzionatorio, di violazioni di gravità palesemente diversa in tema di obbligo di assicurazione per l'esercizio dell'attività venatoria; analogamente, sentenza n. 176 del 1976).

L'esigenza di far ricorso a una pronuncia di tipo manipolativo, che sostituisca la sanzione censurata con altra conforme a Costituzione, si pone imprescindibilmente solo allorché la lacuna di punibilità che conseguirebbe a una pronuncia ablativa, non colmabile tramite l'espansione di previsioni sanzionatorie coesistenti, si riveli foriera di «insostenibili vuoti di tutela» per gli interessi protetti dalla norma incisa (sentenza n. 222 del 2018): come, ad esempio, quando ne derivasse una meno-



mata protezione di diritti fondamentali dell'individuo o di beni di particolare rilievo per l'intera collettività rispetto a gravi forme di aggressione, con eventuale conseguente violazione di obblighi costituzionali o sovranazionali. In simili ipotesi, il vuoto normativo conseguente alla rimozione pura e semplice della disposizione scrutinata non sarebbe tollerabile, neppure temporaneamente: ciò, tanto più alla luce della considerazione che un intervento legislativo inteso a colmare la lacuna, per quanto immediato, opererebbe, di necessità, solo per il futuro (stante l'inderogabile principio di irretroattività della norma sfavorevole in materia punitiva). Esso non avrebbe, quindi, alcun effetto sui fatti pregressi, i quali, a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale, diverrebbero automaticamente e definitivamente privi di ogni rilievo penale, persino in presenza di una sentenza irrevocabile di condanna, i cui effetti verrebbero a cessare (art. 30, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»): disciplina, questa, da ritenere riferibile anche ai fatti colpiti con sanzioni amministrative a carattere punitivo (sentenza n. 68 del 2021).

È in tali casi che la rimozione del vulnus costituzionale resta necessariamente condizionata all'individuazione di soluzioni sanzionatorie che - nel rispetto dei limiti ai poteri di questa Corte, che escludono interventi di tipo "creativo" - possano sostituirsi a quella censurata: soluzioni rinvenibili - secondo la più recente giurisprudenza della Corte stessa, ispirata dall'esigenza di evitare la creazione di "zone franche" intangibili dal controllo di legittimità costituzionale - anche fuori dal tradizionale schema delle "rime obbligate", facendo leva su «precisi punti di riferimento» offerti dal sistema normativo vigente, anche alternativi tra loro, salvo un sempre possibile intervento legislativo di segno differente, purché rispettoso della Costituzione (sentenze n. 40 del 2019, n. 222 del 2018 e n. 236 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 99 del 2019).

Una simile ipotesi non è, peraltro, ravvisabile nella fattispecie oggetto dell'odierno giudizio. La tutela della salute, nella cui cornice si inscrivono le misure intese a contrastare il gioco d'azzardo patologico (sentenze n. 27 del 2019, n. 108 del 2017 e n. 300 del 2011), è obiettivo di sicuro rilievo costituzionale e i precetti sanzionati dalla norma censurata sono in grado di svolgere un ruolo indubbiamente apprezzabile in questo contesto. Nondimeno, si resta pur sempre di fronte a condotte sensibilmente antecedenti la concreta offesa all'interesse protetto: discutendosi di inosservanze a obblighi informativi, o di "richiamo dell'attenzione", a carattere preventivo (apposizione di formule di avvertimento su schedine, tagliandi o apparecchi da gioco, affissione di targhe, messa a disposizione di materiale informativo), finalizzati a mettere sull'avviso chi già pratica, o sarebbe intenzionato a praticare, forme di gioco consentite dalla legge sulle possibili derive patologiche di tale pratica, fidando che ciò giovi a dissuaderlo (se non dall'intento di praticare il gioco, quantomeno) dagli abusi.

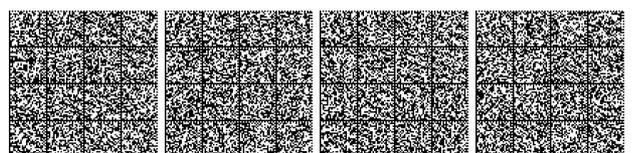
Il deficit di tutela conseguente all'ablazione della norma denunciata non attinge, dunque, a quei livelli che rendono indispensabile la ricerca - e l'indicazione, da parte del giudice rimettente (sentenze n. 115 del 2019 e n. 233 del 2018) - di soluzioni sanzionatorie alternative, costituzionalmente adeguate, suscettibili di essere sostituite, ad opera di questa Corte, a quella sospettata di illegittimità costituzionale, in attesa di un intervento legislativo.

4.- L'Avvocatura dello Stato ha eccepito, per altro verso, l'inammissibilità per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate in riferimento agli artt. 41 e 42 Cost. e all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU e agli artt. 16 e 17 CDFUE. Secondo la difesa dello Stato, il giudice *a quo* avrebbe prospettato una irragionevole incidenza della sanzione censurata sul diritto di proprietà e sul diritto d'impresa dell'autore dell'illecito in termini del tutto generici e di «mera petizione di principio, [...] senza alcun supporto fattuale e giuridico concreto».

Anche tale eccezione, così come formulata, non è fondata.

È ben vero che l'ordinanza di remissione non sviluppa autonome e specifiche argomentazioni a sostegno della dedotta violazione dei parametri dianzi indicati (di là dall'accento alla possibilità che l'applicazione della sanzione determini, per il suo importo, «un'irreversibile crisi aziendale»): ma ciò in quanto - nella prospettazione del rimettente - il riferimento a tali parametri ha la semplice funzione di individuare le norme costituzionali che, in combinato disposto con l'art. 3 Cost., fornirebbero nel caso in esame la base normativa del principio di proporzionalità della sanzione; principio la cui denunciata violazione è ampiamente argomentata.

La prospettazione del giudice *a quo* riflette le indicazioni di questa Corte - specificamente richiamate nell'ordinanza di remissione - in punto di applicabilità del principio di proporzionalità, fuori dai confini della materia penale, anche alle sanzioni amministrative a carattere punitivo (sentenza n. 112 del 2019). Tali sanzioni condividono, infatti, con le pene il carattere reattivo rispetto a un illecito, per la cui commissione l'ordinamento dispone che l'autore subisca una sofferenza in termini di restrizione di un diritto (diverso dalla libertà personale, la cui compressione in chiave sanzionatoria è riservata alla pena); restrizione che trova, dunque, la sua "causa giuridica" proprio nell'illecito che ne costituisce il presupposto. Allo stesso modo che per le pene - pur a fronte dell'ampia discrezionalità che al legislatore compete nell'individuazione degli illeciti e nella scelta del relativo trattamento punitivo - anche per le sanzioni amministrative si prospetta, dunque, l'esigenza che non venga manifestamente meno un rapporto di congruità tra la sanzione e la gravità dell'illecito sanzionato; evenienza nella quale la compressione del diritto diverrebbe irragionevole e non giustificata.



Diversamente che per le pene, peraltro, rispetto alle sanzioni amministrative il principio di proporzionalità trova la sua base normativa non già nell'art. 3 Cost. in combinato disposto con l'art. 27 Cost., nella parte in cui enuncia i principi di personalità della responsabilità e della funzione rieducativa della pena (principi riferibili alla sola materia penale in senso stretto), ma nell'art. 3 Cost. in combinato disposto con le norme costituzionali che tutelano i diritti a volta a volta incisi dalla sanzione (sentenza n. 112 del 2019); diritti che, nel caso in esame, il giudice *a quo* identifica, per l'appunto, nel diritto di proprietà e nella libertà di iniziativa economica.

Resta peraltro salva la successiva verifica, nel merito, della correttezza di tale individuazione.

5.- La questione sollevata in relazione agli artt. 16 e 17 CDFUE, quali parametri interposti rispetto all'art. 117, primo comma, Cost., è però inammissibile per una distinta e più specifica ragione.

Come più volte affermato da questa Corte, affinché la CDFUE possa essere invocata quale parametro interposto in un giudizio di legittimità costituzionale, occorre che il giudice *a quo* dia conto della riconducibilità della fattispecie regolata dalla legislazione interna all'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea ai sensi dell'art. 51 CDFUE, ciò che condiziona la stessa applicabilità delle norme della Carta (*ex plurimis*, sentenze n. 33 e n. 30 del 2021). Il giudice *a quo* non fornisce alcuna motivazione in proposito, lasciando dunque inadempito l'onere in discorso.

6.- Nel merito, le questioni sollevate in riferimento all'art. 3, in combinato disposto con gli artt. 42 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, sono fondate.

La norma censurata punisce indistintamente l'inosservanza dei plurimi obblighi di condotta contemplati dall'art. 7, comma 5, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito, con una sanzione amministrativa pecuniaria di considerevole severità e, al tempo stesso, fissa; dunque, non suscettibile di graduazione da parte dell'autorità amministrativa, e del giudice poi, in correlazione alle specifiche circostanze del caso concreto secondo i criteri indicati dall'art. 11 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale).

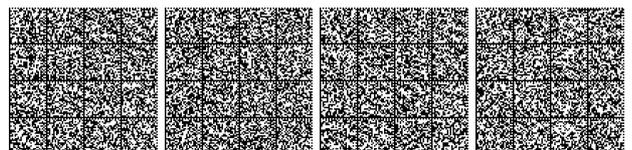
Con riguardo alle sanzioni penali, questa Corte ha posto da tempo in luce come la «mobilità» (sentenza n. 67 del 1963), o «individualizzazione» (sentenza n. 104 del 1968), della pena - tramite l'attribuzione al giudice di un margine di discrezionalità nella sua commisurazione all'interno di una forbice edittale, così da poterla adeguare alle particolarità della fattispecie concreta - costituisca «naturale attuazione e sviluppo di principi costituzionali, tanto di ordine generale (principio d'uguaglianza) quanto attinenti direttamente alla materia penale» (sentenza n. 50 del 1980), al lume dei quali «l'attuazione di una riparatrice giustizia distributiva esige la differenziazione più che l'uniformità» (così, ancora, la sentenza n. 104 del 1968). Ciò implica che, in via di principio, «previsioni sanzionatorie rigide non appaiono in linea con il “volto costituzionale” del sistema penale», potendo il dubbio di illegittimità costituzionale essere superato, caso per caso, solo «a condizione che, per la natura dell'illecito sanzionato e per la misura della sanzione prevista, quest'ultima appaia ragionevolmente “proporzionata” rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato» (sentenze n. 222 del 2018 e n. 50 del 1980).

Secondo quanto più di recente chiarito da questa Corte, tale affermazione si presta ad essere estesa, *mutatis mutandis*, anche alle sanzioni amministrative a carattere punitivo. Pure in questo campo, infatti, «previsioni sanzionatorie rigide, [...] che colpiscono in egual modo, e quindi equiparano, fatti in qualche misura differenti, debb[on]o rispondere al principio di ragionevolezza»: donde l'esigenza di verificare «se anche le infrazioni meno gravi», tra quelle comprese nel perimetro applicativo della previsione sanzionatoria, «siano connotate da un disvalore tale da non rendere manifestamente [...] sproporzionata la sanzione amministrativa» comminata (sentenza n. 212 del 2019). In simile prospettiva, questa Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittima la previsione di sanzioni amministrative rigide e di rilevante incidenza sui diritti dell'interessato per ipotesi di gravità marcatamente diversa (sentenza n. 88 del 2019), o suscettibili, comunque sia, di condurre, nella prassi applicativa, a risultati sanzionatori palesemente eccedenti il limite della proporzionalità rispetto all'illecito commesso (sentenza n. 112 del 2019).

Una evenienza analoga è riscontrabile nel caso oggi in esame.

La fissità del trattamento sanzionatorio impedisce di tener conto della diversa gravità concreta dei singoli illeciti, che è in funzione dell'ampiezza dell'offerta di gioco e del tipo di violazione commessa. Un conto è l'omissione delle formule di avvertimento in schedine o tagliandi di giochi soggetti ad ampia diffusione, altro conto le inadempienze relative a sale da gioco o esercizi in cui vi sia offerta di giochi pubblici, la cui gravità varia in modo rilevante secondo la dimensione e l'ubicazione della sala o dell'esercizio, il grado di frequentazione, il numero di apparecchiature da gioco presenti e la circostanza che si sia di fronte a una violazione totale, ovvero solo parziale, degli obblighi previsti.

Tutto ciò fa sì che la reazione sanzionatoria possa risultare manifestamente sproporzionata per eccesso rispetto al disvalore concreto di fatti pure ricompresi nella sfera applicativa della norma, come attesta in modo esemplare il caso oggetto del giudizio *a quo*. Nella specie, il titolare di un bar, nel quale è presente un unico apparecchio da gioco, si trova esposto all'applicazione di una sanzione di cinquantamila euro per il solo fatto di non aver esposto in modo visibile nel locale una targa di avvertimento sui rischi della dipendenza da gioco d'azzardo: ciò, pur essendo egli risultato adempiente agli altri obblighi posti a suo carico in chiave di prevenzione delle ludopatie, tra cui quello di esposizione del materiale informativo in materia, predisposto dall'azienda sanitaria locale.



Contrariamente a quanto assume l'Avvocatura dello Stato, la validità della conclusione non è inficiata dalla circostanza che l'autore dell'illecito possa mitigare l'importo della sanzione ricorrendo all'istituto del pagamento in misura ridotta (art. 16 della legge n. 689 del 1981). Da un lato, infatti, il difetto di proporzionalità della sanzione non può essere contestato facendo leva sulla fruibilità di tale istituto, costituente una forma di definizione della contestazione puramente eventuale e che implica la rinuncia al diritto di difendersi in giudizio; dall'altro lato, e in ogni caso, il possibile ricorso all'istituto in questione non esclude che la sanzione, di importo significativo anche dopo la riduzione, resti di per sé fissa e tale da accomunare violazioni di disvalore sensibilmente differenziato.

Giova rilevare, per altro verso, che - come emerge dal rapido excursus condotto in principio - le sanzioni amministrative introdotte dal legislatore per contrastare la diffusione dei disturbi da gioco d'azzardo sono improntate a marcata severità, ma risultano in genere graduabili: il che conferma anche sotto altro profilo l'irragionevolezza della diversa scelta operata con la norma oggi in esame.

Quest'ultima va dichiarata, quindi, costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 3 Cost., in combinato disposto con gli artt. 42 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, con assorbimento della questione relativa all'art. 41 Cost.

7.- Nel sistema vigente non si rinvergono soluzioni sanzionatorie che possano essere sostituite, ad opera di questa Corte, a quella dichiarata costituzionalmente illegittima, in ragione dell'assimilabilità delle condotte sanzionate. In particolare, non soccorre la soluzione - che pure sembra ipotizzata dall'ordinanza di rimessione - di sostituire, alla sanzione colpita dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale, quella prevista nei confronti di chi consenta la partecipazione al gioco a minori di anni diciotto: all'evidenza, le fattispecie non sono assimilabili, stante l'eterogeneità delle condotte punite. Per la violazione ora indicata sono d'altro canto previste, in aggiunta alla sanzione amministrativa pecuniaria, di minor importo e graduabile (da cinquemila a ventimila euro), sanzioni accessorie di significativo spessore (chiusura temporanea dell'esercizio, del locale o del punto di offerta; in determinati casi di recidiva, revoca delle autorizzazioni e delle concessioni amministrative), la cui estensione ai comportamenti che qui interessano sarebbe contraria allo stesso "verso" delle questioni e certamente estranea, comunque sia, alle competenze di questa Corte.

Per le ragioni già indicate al punto 3 che precede, ciò non rappresenta tuttavia ostacolo alla declaratoria di illegittimità costituzionale, la quale dovrà assumere un contenuto meramente ablativo. Spetterà al legislatore determinare, nel rispetto dei principi costituzionali, una diversa sanzione per i comportamenti considerati, stabilendone i relativi limiti minimo e massimo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, secondo periodo, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2012, n. 189;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, secondo periodo, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito, sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, dal Tribunale ordinario di Trapani con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 giugno 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 settembre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 186

Ordinanza 8 luglio - 23 settembre 2021

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Legge - Procedimento legislativo - Proposte di emendamenti, d'iniziativa del senatore Lannutti, n. 5.1 (testo 3/200) all'A.S. n. 1786; n. 4.04 all'A.S. n. 1883; n. 22.0.29 all'A.S. 1994; n. 4.0.1 all'A.S. n. 2133, inerenti al trattenimento in servizio di medici, magistrati, avvocati e procuratori dello Stato in relazione all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Declaratorie di inammissibilità e/o improponibilità pronunciate dalla V Commissione permanente (Bilancio) e dal Presidente del Senato - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal senatore Elio Lannutti nei confronti del Senato della Repubblica e della V Commissione permanente (Bilancio) del Senato - Lamentata menomazione delle prerogative spettanti ai parlamentari - Inammissibilità del ricorso.

- Proposte di emendamenti n. 5.1 (testo 3/200) all'A.S. n. 1786; n. 4.04 all'A.S. n. 1883; n. 22.0.29 all'A.S. 1994; n. 4.0.1 all'A.S. n. 2133.
- Costituzione, artt. 67, 71 e 72.

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, Maria Rosaria SANGIORGIO,

ha pronunciato la seguente

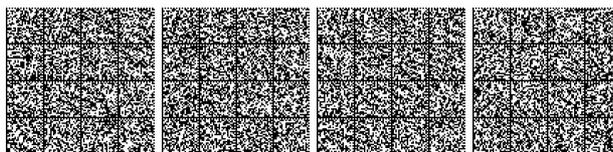
ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito delle declaratorie di inammissibilità e/o improponibilità, da parte della V Commissione permanente (Bilancio) del Senato e del Presidente del Senato, degli emendamenti identificati al n. 5.1 (Testo 3)/200, relativamente all'A.S. n. 1786, al n. 4.0.4., relativamente all'A.S. n. 1883, al n. 22.0.29, relativamente all'A.S. n. 1994, e al n. 4.0.1, relativamente all'A.S. n. 2133, promosso da Elio Lannutti, nella qualità di senatore, con ricorso depositato in cancelleria il 29 aprile 2021 ed iscritto al n. 2 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2021, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 7 luglio 2021 il Giudice relatore Silvana Sciarra;
deliberato nella camera di consiglio dell'8 luglio 2021.

Ritenuto che, con ricorso depositato in data 29 aprile 2021, il senatore Elio Lannutti ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, nei confronti del Senato della Repubblica, in persona del Presidente in carica, e della V Commissione permanente (Bilancio) del Senato, in persona del Presidente in carica;

che il ricorrente lamenta la menomazione del suo «diritto-potere di presentare emendamenti ai disegni di Legge che siano oggetto di discussione nel merito in Commissione o in Aula, in qualità di rappresentante della Nazione senza vincoli di mandato ex art. 67 Cost.», per effetto delle immotivate e ingiustificate declaratorie di inammissibilità e/o improponibilità, da parte della V Commissione permanente (Bilancio) del Senato e del Presidente del Senato, degli emendamenti proposti dal medesimo senatore e identificati al n. 5.1 (Testo 3)/200, relativamente all'A.S. n. 1786, al n. 4.0.4., relativamente all'A.S. n. 1883, al n. 22.0.29, relativamente all'A.S. n. 1994, e infine al n. 4.0.1, relativamente all'A.S. n. 2133;



che, in particolare, secondo il ricorrente, l'emendamento n. 5.1 (Testo 3)/200, proposto in sede di conversione del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28 (Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19), per aggiungere all'art. 5, dopo il comma 1-*bis*, la previsione dell'aumento di due anni dell'età di collocamento d'ufficio a riposo per raggiunti limiti di età, «dei magistrati ordinari, amministrativi, contabili, militari, degli avvocati e procuratori dello Stato in servizio alla data del 1° maggio 2020, nonché dei medici e chirurghi universitari ed ospedalieri che, alla stessa data, esercitano attività clinica presso strutture pubbliche o convenzionate con il servizio sanitario nazionale», sarebbe stato dichiarato inammissibile in aula, durante la seduta n. 230 del 17 giugno 2020, in maniera del tutto immotivata, in violazione degli artt. 97 e 100 del Regolamento del Senato, secondo cui il Presidente del Senato può dichiarare l'inammissibilità degli emendamenti proposti solo ove il loro contenuto si ponga in contrasto con deliberazioni già adottate dal Senato sull'argomento nel corso della discussione, ovvero sia privo di ogni reale portata modificativa;

che il ricorrente assume, inoltre, che l'emendamento n. 4.0.4., presentato in occasione del procedimento di conversione in legge del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), per l'introduzione di un art. 4-*bis*, contenente una previsione analoga a quella di cui all'emendamento già richiamato (inerente al trattenimento in servizio di medici, magistrati, avvocati e procuratori dello Stato), è stato dichiarato dapprima inammissibile dalla V Commissione permanente (Bilancio), senza giustificazione, in quanto l'asserita assenza della relazione tecnica si sarebbe rivelata infondata e comunque irrilevante, dato che l'emendamento non apportava alcun aggravio di tipo finanziario, nonché poi inammissibile (*recte*: improponibile) dal Presidente del Senato in aula, durante la seduta n. 254 del 4 settembre 2020, in violazione di quanto stabilito dall'art. 97 del Regolamento del Senato, non essendo tale emendamento estraneo all'oggetto della discussione, né formulato in termini sconvenienti;

che anche la declaratoria di improponibilità dell'emendamento n. 22.0.29, di contenuto identico ai precedenti, volto a inserire, in sede di conversione in legge, l'art. 22-*bis* al decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), sarebbe stata pronunciata in aula dal Presidente del Senato in violazione dell'art. 97 del Regolamento del Senato, in quanto il contenuto del citato emendamento sarebbe stato pertinente all'oggetto della discussione in aula, mirando ad assicurare «misure idonee a garantire un riequilibrio delle carriere», considerato «il rischio di diffusione e contrazione del virus Covid-19», ma anche «le gravi difficoltà sistematiche ed economiche scaturite a causa della pandemia»;

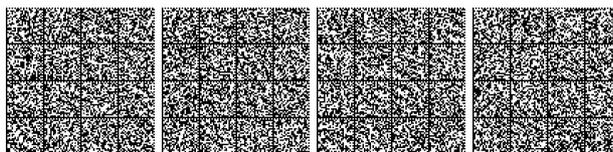
che, infine, anche con riferimento all'emendamento 4.0.1., presentato in sede di conversione del decreto-legge 13 marzo 2021, n. 31 (Misure urgenti in materia di svolgimento dell'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione di avvocato durante l'emergenza epidemiologica da COVID-19), sempre inerente all'aumento di due anni dell'età di collocamento d'ufficio a riposo di medici, magistrati, procuratori e avvocati dello Stato, sia la declaratoria di inammissibilità resa dalla V Commissione permanente del Senato, sia la declaratoria di improponibilità resa dal Presidente del Senato sarebbero state adottate in assenza di motivazione, essendo erronea l'affermazione dell'assenza della relazione finanziaria e della sua necessità, nonché priva di fondamento la pretesa non pertinenza dell'emendamento rispetto alla fattispecie oggetto di discussione in aula;

che, in sostanza, il senatore Lannutti si duole che tutti i citati emendamenti siano stati dichiarati talora inammissibili, talora improponibili senza alcuna motivazione, senza, cioè, che ve ne fossero i presupposti giustificativi in base al Regolamento del Senato;

che, pertanto, il ricorrente lamenta che, in tal modo, si sarebbe determinata la palese menomazione della propria sfera di attribuzioni costituzionali di cui agli artt. 67, 70 e 71 Cost.;

che sussisterebbero nella specie tutti i presupposti per ritenere ammissibile il conflitto, in linea con la giurisprudenza costituzionale che, a partire dall'ordinanza n. 17 del 2019, ha riconosciuto al singolo parlamentare sia in qualità di rappresentante della Nazione (art. 67 Cost.), sia quale protagonista principale nell'esercizio della funzione legislativa delle Camere (artt. 70 e 71 Cost.), la titolarità di una serie di attribuzioni proprie, che si estrinsecano non solo nella presentazione di progetti di legge e nella partecipazione ai lavori delle commissioni parlamentari, bensì anche nelle proposte emendative;

che, infatti, la legittimazione del ricorrente risiederebbe nella sua titolarità del potere di emendamento, che implicherebbe il rispetto di garanzie costituzionali imprescindibili, come il diritto di conoscere le motivazioni delle eventuali declaratorie di improponibilità e inammissibilità rese dal Presidente dell'aula o della commissione ovvero non conseguenti a una discussione in assemblea;



che, secondo il senatore ricorrente, tale potere sarebbe stato gravemente menomato, in quanto gli emendamenti proposti sarebbero stati dichiarati inammissibili o improponibili senza alcuna motivazione e senza che vi fosse una reale portata giustificativa sottesa a tali dichiarazioni di improponibilità/inammissibilità, in contrasto con le previsioni del Regolamento del Senato;

che, quindi, il ricorrente chiede che venga accertata e dichiarata la menomazione del suo diritto di presentare emendamenti ai disegni di legge e che, di conseguenza, vengano annullate le declaratorie di inammissibilità e improponibilità dei citati emendamenti.

Considerato che il senatore Elio Lannutti ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in riferimento alle declaratorie di inammissibilità e di improponibilità di quattro emendamenti, di contenuto sostanzialmente identico, presentati dal medesimo senatore in sede di conversione in legge di quattro distinti decreti-legge;

che tali declaratorie sarebbero state adottate dalla V Commissione permanente (Bilancio) del Senato e dal Presidente della medesima assemblea senza alcuna motivazione e in violazione dei presupposti di fatto e di diritto individuati dalle norme del Regolamento del Senato, in particolare dagli artt. 97 e 100;

che, secondo il ricorrente, con l'impedire la discussione in commissione e in aula dei citati emendamenti, senza addurre ragione alcuna, si sarebbe perpetrata la menomazione di una sua specifica attribuzione, di cui, in qualità di parlamentare rappresentante della Nazione (art. 67 Cost.), è titolare, attribuzione consistente nel potere di emendamento, da intendersi incluso nel potere di iniziativa (art. 71 Cost.), e che è esercitato sia in aula sia in commissione (art. 72 Cost.);

che, pertanto, il senatore ricorrente chiede a questa Corte di accertare l'avvenuta menomazione del suo potere di emendamento e, conseguentemente, di annullare le impugnate declaratorie di inammissibilità e improponibilità;

che, in questa fase del giudizio, la Corte è chiamata a deliberare, ai sensi dell'art. 37, primo e terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), in sede di sommaria delibazione, l'ammissibilità del ricorso, per valutare, senza contraddittorio, se sussistano i requisiti soggettivo e oggettivo di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, e dunque a decidere se il conflitto insorga tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono, per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali (da ultimo, ordinanza n. 66 del 2021);

che questa Corte, con l'ordinanza n. 17 del 2019, ha riconosciuto, quanto al profilo soggettivo, l'esistenza di un complesso di prerogative del singolo parlamentare, diverse e distinte da quelle di cui dispone in quanto componente dell'assemblea, che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato, sicché nell'esercizio delle stesse egli esprime una volontà in sé definitiva e conclusa, che soddisfa quanto previsto dall'art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953;

che tali prerogative «si esplicitano anche nel potere di iniziativa, testualmente attribuito “a ciascun membro delle Camere” dall'art. 71, primo comma, Cost., comprensivo del potere di proporre emendamenti, esercitabile tanto in commissione che in assemblea (art. 72 Cost.)» (ordinanza n. 17 del 2019);

che, quanto al profilo oggettivo, questa Corte ha altresì precisato che «non possono trovare ingresso nei giudizi per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato le censure che riguardano esclusivamente violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari e delle prassi di ciascuna Camera (tra le altre, sentenza n. 9 del 1959 e, più recentemente, ordinanza n. 149 del 2016)» (ordinanza n. 17 del 2019), ma solo quelle inerenti a vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari;

che, in linea generale, affinché si riscontri la materia del conflitto, occorre che si lamenti la violazione di norme costituzionali attributive di specifici poteri al soggetto ricorrente;

che, quanto ai singoli parlamentari, ciò comporta che sugli stessi incombe l'onere di allegazione e deduzione della violazione di una propria attribuzione, da individuare puntualmente, parallelamente agli atti o comportamenti asseritamente lesivi, e fondata sulle norme della Costituzione, mentre resta riservato alle assemblee parlamentari il giudizio relativo all'interpretazione e applicazione delle sole norme e delle prassi regolamentari;

che, nella specie, sebbene il ricorrente denunci la menomazione del potere di emendamento, di cui è titolare in quanto rappresentante della Nazione, senza vincolo di mandato, e invochi gli artt. 67, 71 e 72 Cost., egli sviluppa le censure lamentando essenzialmente la violazione degli artt. 97 e 100 del Regolamento del Senato, là dove individuano i criteri per le declaratorie di inammissibilità e improponibilità degli emendamenti;



che, in particolare, il ricorrente contesta che gli emendamenti presentati in sede di conversione dei decreti-legge fossero estranei alla materia fatta oggetto di discussione in aula e, quindi, improponibili, ai sensi dell'art. 97 del Regolamento, come ritenuto dal Presidente del Senato, e contesta anche che determinassero un aumento di spesa, tanto da rendere necessaria la relazione finanziaria, secondo la prassi parlamentare, come assunto dalla V Commissione permanente (Bilancio);

che, dunque, alla luce della prospettazione del ricorso, la menomazione lamentata dal ricorrente attiene all'interpretazione e alle modalità di applicazione di norme e prassi regolamentari inerenti alla presentazione e discussione degli emendamenti;

che, come questa Corte ha già avuto modo di chiarire, a ciascuna Camera è riconosciuta e riservata la potestà di disciplinare, tramite il proprio Regolamento, il procedimento legislativo «in tutto ciò che non sia direttamente ed espressamente già disciplinato dalla Costituzione» (sentenza n. 78 del 1984);

che, entro questi limiti, le vicende e i rapporti attinenti alla disciplina del procedimento legislativo «ineriscono alle funzioni primarie delle Camere» (sentenza n. 120 del 2014) e rientrano, per ciò stesso, nella sfera di autonomia che a queste compete (ordinanza n. 149 del 2016);

che, dunque, il presente conflitto, nei termini in cui è stato prospettato, «non attinge al livello del conflitto tra poteri dello Stato, la cui risoluzione spetta alla Corte costituzionale» (ordinanze n. 366 del 2008 e n. 90 del 1996), perché le argomentazioni addotte nel ricorso attengono esclusivamente alla violazione di norme del Regolamento del Senato e della prassi parlamentare, senza che sia dimostrata una manifesta lesione delle attribuzioni costituzionali invocate;

che, pertanto, il ricorso deve ritenersi inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, promosso dal senatore Elio Lannutti nei confronti del Senato della Repubblica e della V Commissione permanente (Bilancio) del Senato, indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 luglio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 settembre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 187

Sentenza 20 - 24 settembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Riclassificazione degli strumenti programmatori e delle risorse a valere sul Fondo per lo sviluppo e coesione da parte dell’Agenzia per la coesione territoriale, sentite le amministrazioni interessate - Ricorso della Regione Siciliana - Lamentata violazione del principio di leale collaborazione, nonché delle competenze statutarie - Non fondatezza delle questioni.

Porti e aeroporti - Amministrazione delle zone economiche speciali (ZES) - Istituzione di un comitato di indirizzo - Presidenza affidata a un commissario straordinario nominato dal Governo - Ricorso della Regione Siciliana - Lamentata violazione del principio di leale collaborazione, nonché delle competenze statutarie - Inammissibilità delle questioni.

Bilancio e contabilità pubblica - Contributo a favore dei liberi consorzi e delle città metropolitane della Regione Siciliana - Ricorso della Regione Siciliana - Lamentata violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità, leale collaborazione, uguaglianza, nonché l’autonomia finanziaria degli enti siciliani di area vasta - Cessazione della materia del contendere.

Bilancio e contabilità pubblica - Istituzione e disciplina dell’imposta sul consumo dei manufatti con singolo impiego (MACSI) e dell’imposta sul consumo delle bevande analcoliche - Ricorso della Regione Siciliana Lamentata irragionevolezza e violazione dei principi di capacità contributiva, uguaglianza e di libertà di iniziativa economica - Inammissibilità delle questioni.

- Legge 27 dicembre 2019, n. 160, art. 1, commi 309, lettera *a*), 875, 316, lettera *a*), da 634 a 658 e da 661 a 676.
- Costituzione, artt. 3, 5, 41, 53, 117, terzo comma, 118, 119 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Siciliana, artt. 14, 15, 17, 20 e 36.

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, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 1, commi 309, lettera *a*), 316, lettera *a*), da 634 a 658, da 661 a 676 e 875 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), promosso dalla Regione Siciliana con ricorso notificato il 26-28 febbraio 2020, depositato in cancelleria il 6 marzo 2020, iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell’anno 2020.

Visti l’atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché gli atti di intervento delle società Sibat Tomarchio srl e Sibeg srl;



udito nell'udienza pubblica dell'8 giugno 2021 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato Saverio Sticchi Damiani per le società Sibat Tomarchio srl e Sibeg srl, e l'avvocato Giuseppa Mistretta per la Regione Siciliana, entrambi in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021, nonché l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 20 settembre 2021.

Ritenuto in fatto

1.- La Regione Siciliana, con ricorso notificato il 26-28 febbraio 2020 e depositato il 6 marzo 2020 (reg. ric. n. 33 del 2020), ha impugnato l'art. 1, commi 309, lettera *a*), 316, lettera *a*), da 634 a 658, da 661 a 676 e 875 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).

2.- La Regione censura in primo luogo l'indicato art. 1, comma 309, lettera *a*), che ha innovato l'art. 44 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. Secondo la previsione censurata, l'Agenzia per la coesione territoriale è tenuta a procedere, per ciascuna amministrazione centrale, Regione o Città metropolitana titolare di risorse a valere sul «Fondo per lo sviluppo e coesione» (di seguito: *FSC*) previsto all'art. 4 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 (Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42), ad una riclassificazione degli strumenti programmatori concernenti le risorse nazionali destinate alle politiche di coesione dei cicli di programmazione 2000/2006, 2007/2013 e 2014/2020. In virtù della previsione censurata, tale riclassificazione deve avvenire «sentite» le amministrazioni interessate e non più «d'intesa» con le stesse.

A dire della Regione Siciliana, la disposizione impugnata violerebbe gli artt. 14, 15, 17 e 20 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, nonché gli artt. 5, 118, 119 e 120 della Costituzione, anche in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

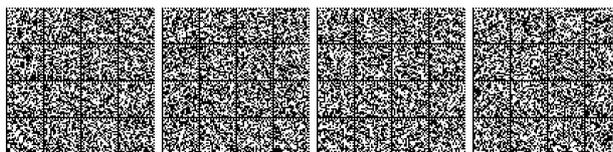
Segnala la ricorrente che, nella versione precedentemente in vigore, l'art. 44 del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, prevedeva che l'attività di riordino dei diversi documenti programmatori in un unico piano operativo per ogni amministrazione dovesse essere svolta dall'Agenzia per la coesione territoriale «d'intesa con le amministrazioni interessate».

Richiamando il documento «Osservazioni e proposte di emendamenti della conferenza delle Regioni delle Province Autonome 19/93/CR05/C3-C11», redatto in occasione della conversione in legge del d.l. n. 34 del 2019, la ricorrente sottolinea come il FSC costituisca lo strumento finanziario principale per l'attuazione delle politiche di sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale, attraverso il quale viene garantita unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale, volti alla rimozione degli squilibri economici e sociali tra le diverse aree del Paese, in attuazione dell'art. 119, quinto comma, Cost.

Per tali ragioni, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome aveva proposto di inserire nel testo dell'art. 44 del d.l. n. 34 del 2019 - durante la fase di conversione in legge - il riferimento alla necessità che l'Agenzia per la coesione territoriale procedesse alla riclassificazione dei documenti programmatori mediante lo strumento dell'intesa.

Ciò premesso, la ricorrente afferma che questa Corte (viene citata la sentenza n. 6 del 2004) ha indicato nella Conferenza Stato-Regioni e nella Conferenza unificata le sedi più idonee a realizzare la leale collaborazione, poiché, a detta della ricorrente, in esse sarebbe consentito alle Regioni «di svolgere un ruolo costruttivo nella determinazione del contenuto di atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale».

Infatti il FSC, «potendo finanziare una grande gamma di interventi intercett[erebbe] svariate competenze della Regione Siciliana». Pertanto, nel prevedere che l'Agenzia per la coesione territoriale debba procedere «sentite» le amministrazioni interessate, e non di intesa con le stesse, la disposizione impugnata violerebbe le norme dello statuto reg. Siciliana che assegnano alla Regione, nelle materie ivi indicate, la competenza legislativa esclusiva (art. 14) e concorrente (art. 17), nonché, «per tutte» le materie, la competenza amministrativa (art. 20). Inoltre, la Regione deduce nel ricorso la violazione delle norme del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, applicabili in forza della clausola di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.



Ancora, la Regione prospetta in modo specifico la lesione degli artt. 14, lettera *o*), e 15 dello statuto reg. Siciliana, in riferimento alla competenza regionale in materia di enti locali, giacché la disposizione censurata «svili[rebbe] anche il ruolo delle città Metropolitane, escluse come la Regione dal partecipare utilmente alle decisioni programmatiche, per la parte di risorse del FSC di cui sono titolari». A fondamento di tale censura, viene evocata la giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 298 del 2009, n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004) che riconosce la legittimazione delle Regioni a denunciare anche i vizi della legge statale che ledono le attribuzioni degli enti locali.

La Regione Siciliana prosegue evidenziando come lo strumento dell'intesa - imposto dal principio costituzionale di leale collaborazione e «istituzionalizzato» dalla legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), che ne avrebbe «diffusamente» prevista l'applicazione - abbia ricevuto, nella giurisprudenza costituzionale, piena valorizzazione.

La disposizione censurata, declassando l'intesa precedentemente prevista ad un «mero parere», avrebbe pertanto espropriato «della potestà decisionale un soggetto istituzionale» (vengono richiamate le sentenze di questa Corte n. 165 e n. 33 del 2011, n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 383 e n. 285 del 2005).

3.- La Regione Siciliana impugna anche l'art. 1, comma 316, lettera *a*), della legge n. 160 del 2019, nella parte in cui modifica l'art. 4 del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91 (Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2017, n. 123.

La disposizione prevede che il «soggetto per l'amministrazione dell'area ZES», ovvero sia la Zona economica speciale, è identificato in un Comitato di indirizzo composto, tra gli altri, da un commissario straordinario del Governo nominato ai sensi dell'art. 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), che lo presiede. La doglianza della ricorrente si appunta proprio sulla circostanza che il commissario sia chiamato all'ufficio di presidente del Comitato d'indirizzo, mentre nella disciplina previgente lo stesso ruolo era affidato al Presidente dell'Autorità di sistema portuale. Ciò che garantiva la «compartecipazione, tra Stato e Regioni interessate, nell'individuazione dell'Organo di vertice e di indirizzo», perché il Presidente dell'Autorità di sistema portuale, secondo quanto disposto dall'art. 8 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale), è soggetto nominato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti d'intesa con il Presidente o i Presidenti delle Regioni interessate.

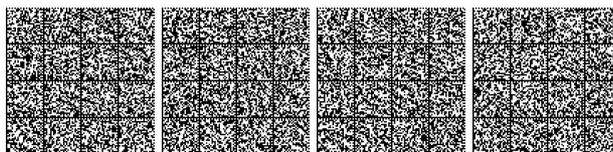
La Regione Siciliana evidenzia in proposito come, pronunciandosi sulle modalità di scelta del Presidente dell'Autorità di sistema portuale, la Corte costituzionale abbia affermato che la «paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto di nomina» prevista dal legislatore è da considerarsi attuativa del principio di leale cooperazione. Inoltre, il coinvolgimento regionale attesterebbe il riconoscimento del ruolo del porto nell'economia regionale e locale (viene citata la sentenza n. 378 del 2005).

La disposizione oggetto di censura, nel prevedere che il Comitato di indirizzo delle Zone economiche speciali (di seguito: ZES), non sia più il Presidente dell'Autorità di sistema portuale ma un commissario straordinario del Governo scelto «al di fuori di qualsiasi "intesa" sulla nomina con le regioni coinvolte», determinerebbe, pertanto, la violazione degli artt. 14, 17 e 20 dello statuto reg. Siciliana, nonché degli artt. 5, 118, 119 e 120 Cost., anche in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Ciò a causa della «mancata attuazione del principio di leale collaborazione [...] e della rimozione degli squilibri economico e sociali» (vengono citate le sentenze di questa Corte n. 154 del 2017 e n. 329 del 2003).

Al fine di motivare ulteriormente la censura, la Regione Siciliana si sofferma sull'importanza strategica delle ZES, che vengono istituite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta delle Regioni interessate. Dopo aver ricordato che le modalità di istituzione, la durata, i criteri per l'identificazione e delimitazione dell'area, nonché i criteri che ne disciplinano accesso e condizioni speciali sono anch'essi definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministro dello sviluppo economico, sentita la Conferenza unificata, la ricorrente richiama le funzioni delle ZES. Secondo la disciplina prevista all'art. 5 del d.l. n. 91 del 2017, come convertito, queste hanno il compito di attrarre investimenti esteri o extra-regionali, «costituendo [...] una strategica riorganizzazione del tessuto delle aree di sviluppo industriale di proprietà pubblica».

Ne conseguirebbe, conclude la Regione, «la necessità di una direzione al vertice che sia il frutto di una codeterminazione con la Regione richiedente l'istituzione della singola Zona».

L'estromissione della Regione dalla scelta della governance delle ZES pregiudicherebbe, inoltre, l'esercizio delle molteplici competenze regionali «coinvolte dall'istituzione e operatività delle ZES», attribuite alla Regione dallo statuto di autonomia, con conseguente violazione delle citate norme statutarie.



4.- La Regione Siciliana impugna, inoltre, l'art. 1, comma 875, della legge n. 160 del 2019, per violazione degli artt. 14, lettera o), e 15 dello statuto reg. Siciliana, nonché degli artt. 3, 5, 119 e 120 Cost., «anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001».

La disposizione stanziava un contributo di 80 milioni di euro annui, a decorrere dall'anno 2020, a favore dei liberi consorzi e delle Città metropolitane della Regione Siciliana, ripartendolo tra ciascun ente «in proporzione al concorso alla finanza pubblica di cui all'articolo 1, comma 418, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, al netto della riduzione della spesa di personale registrata da ciascun ente nel periodo dal 2014 al 2018, dei contributi ricevuti dalla Regione siciliana a valere sulla somma complessiva di 70 milioni di euro di cui all'articolo 1, comma 885, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, nonché degli importi non più dovuti di cui all'articolo 47 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, come indicati nella tabella 2 allegata al decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96».

Affermando di procedere anche a tutela delle prerogative degli enti locali, la ricorrente lamenta che la disposizione impugnata violerebbe i principi di ragionevolezza, proporzionalità, leale collaborazione, uguaglianza - «sotto l'aspetto della mancata attuazione di quanto già concordato con la Regione e della rimozione degli squilibri economico e sociali» - nonché l'autonomia finanziaria degli enti siciliani di area vasta, che si troverebbero a disporre di mezzi insufficienti per l'adempimento dei propri compiti. L'importo del contributo individuato dalla disposizione censurata sarebbe inferiore rispetto a quello, quantificato in 100 milioni di euro, previsto l'anno precedente in virtù dell'accordo integrativo del 10 maggio 2019 raggiunto tra il Presidente della Regione, il Ministro per il sud e la coesione territoriale e il Ministro dell'economia e delle finanze, così come recepito dall'art. 38-*quater* del d.l. n. 34 del 2019, come convertito. Ciò che determinerebbe un «arretramento nel processo di risanamento finanziario» delle Città metropolitane e dei liberi consorzi siciliani.

Richiamando anche il parere espresso dalla Corte dei conti, sezione delle autonomie, nell'ambito dell'audizione sull'atto Camera n. 977 del 2019, col quale il giudice contabile avrebbe rappresentato «un'ulteriore esigenza di copertura finanziaria per tali enti di circa € 107 milioni nel 2020», la Regione Siciliana lamenta che la disposizione censurata non avrebbe correttamente bilanciato gli interessi costituzionali rilevanti e che la relativa disciplina, oltre a presentarsi «non conforme sotto il profilo degli indici di determinazione del contributo spettante a ciascun Ente, non [sarebbe] stata il frutto di una codeterminazione».

5.- Da ultimo, la Regione ricorrente censura due gruppi di previsioni che istituiscono e regolano, per un verso (art. 1, commi da 634 a 658), l'imposta sul consumo dei «manufatti con singolo impiego» (di seguito: MACSI) e, per altro verso (art. 1, commi da 661 a 676), l'imposta sul consumo delle bevande analcoliche «edulcorate». Per entrambe le discipline viene prospettata la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché dell'art. 36 dello statuto reg. Siciliana e delle correlate norme di attuazione di cui al d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), con riferimento agli artt. 3, 41 e 53 Cost.

A dire della ricorrente, la previsione di tali tributi determinerebbe distorsioni della concorrenza e inciderebbe negativamente sul gettito fiscale della Regione, a causa della significativa riduzione del fatturato che colpirebbe le imprese con sede in Sicilia e delle conseguenti ricadute sul piano occupazionale. Ciò finirebbe per determinare una lesione dell'autonomia finanziaria della Regione stessa, aggravata anche dal rischio di abbandono o delocalizzazione della produzione.

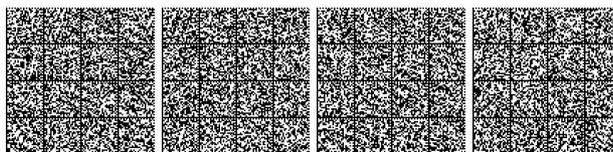
Lamenta la Regione che il legislatore statale avrebbe irragionevolmente esercitato la discrezionalità legislativa in materia tributaria, senza «raccordarsi con il principio di capacità contributiva, di uguaglianza, e della libera iniziativa economica».

In particolare, le previsioni censurate colpirebbero solo una categoria di imprese in modo «arbitrario ed irragionevole», in contrasto con gli artt. 3, 41 e 53 Cost. (viene citata la sentenza di questa Corte n. 10 del 2015). L'assenza di «coerenza logica e giuridica [...] rispetto alle garanzie accordate alla libertà di iniziativa economica ed alla proprietà dell'impresa» dovrebbe essere valutata «quale eccesso legislativo della potestà tributaria».

Siffatta potestà, prosegue la Regione, dovrebbe infatti essere contenuta «in rapporto alla titolarità ed al godimento dei beni, nonché allo svolgimento delle attività sulle quali l'esercizio della potestà tributaria stessa incide». La tutela dei diritti fondamentali e della tutela dell'ambiente non sarebbero da considerarsi, invece, esigenze di rango superiore rispetto a quelle concernenti gli interessi incisi dalla disciplina tributaria.

6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio con atto depositato il 7 aprile 2020, chiedendo che il ricorso sia dichiarato non fondato.

6.1.- In riferimento alla censura relativa alla mancata previsione dell'intesa nell'attività di riclassificazione programmatica svolta dall'Agenzia per la coesione territoriale, la difesa erariale deduce che il principio di leale collaborazione non opererebbe quando la norma «prende atto dell'inattività della singola regione». Proprio la risalente assegnazione di risorse fino ad oggi non utilizzate legittimerebbe l'intervento legislativo statale.



6.2.- Con riferimento alla censura relativa alla individuazione del presidente del Comitato di indirizzo delle ZES, la scelta di attribuire al Governo tale nomina - in luogo della previgente previsione che individuava tale figura nel Presidente dell'Autorità di sistema portuale, scelto di intesa tra Stato e Regioni - non lederebbe il principio di leale collaborazione. Anzitutto, sarebbe possibile che nella nuova partizione territoriale delle Autorità di sistema portuale i porti inclusi nelle ZES non rientrino nella competenza territoriale di una sola Autorità di sistema. Inoltre, nella composizione del Comitato di indirizzo delle ZES sarebbe comunque prevista la partecipazione di rappresentanti regionali, che, conclude sul punto l'Avvocatura, concorrerebbero alla formazione della volontà dell'organo in questione.

6.3.- Quanto alle censure mosse all'art. 1, comma 875, l'Avvocatura generale ritiene che non sarebbe fondata la tesi regionale secondo cui, nel determinare il contributo a favore delle Città metropolitane e dei liberi consorzi, il legislatore statale avrebbe violato il principio di leale collaborazione discostandosi dagli accordi con la Regione Siciliana in materia di rimozione degli squilibri economico-sociali. Il legislatore avrebbe invece legittimamente esercitato la potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, che si imporrebbe anche alle Regioni ad autonomia speciale.

6.4.- Infine, con riferimento alle censure relative all'istituzione e alla disciplina dell'imposta sul consumo dei MACSI e delle bevande analcoliche edulcorate, la difesa erariale sostiene che si tratterebbe di disposizioni attuative delle «linee guida in materia fiscale di derivazione comunitaria», che avrebbero perciò necessità di applicarsi su tutto il territorio nazionale.

7.- Con due distinti atti depositati il 5 maggio 2020, le società Sibat Tomarchio srl e Sibeg srl hanno spiegato atto di intervento ad adiuvandum, con riferimento alle censure mosse nei confronti dell'art. 1, commi da 634 a 658 e da 661 a 676 della legge impugnata.

7.1.- Con istanze depositate il 26 ottobre 2020, le società Sibat Tomarchio srl e Sibeg srl hanno presentato richiesta di fissazione anticipata delle questioni concernenti l'ammissibilità degli interventi, al fine di avere accesso agli atti processuali.

7.2.- Con decreti presidenziali del 28 ottobre 2020, tali istanze sono state rigettate, in quanto depositate fuori termine, riservandosi l'esame della questione concernente l'ammissibilità degli interventi all'udienza pubblica.

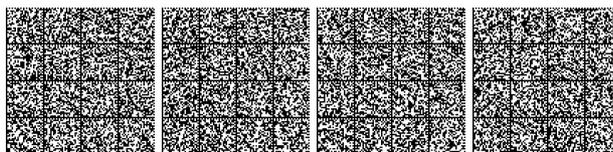
8.- In vista dell'udienza, la Regione Siciliana ha depositato il 18 maggio 2021 una ulteriore memoria.

8.1.- La Regione si sofferma anzitutto sulle censure relative alle imposte sui MACSI e sul consumo di bevande analcoliche edulcorate, dando atto dell'approvazione dell'art. 133 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, nonché dell'art. 1, comma 1084, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023). Le citate disposizioni avrebbero, rispettivamente, differito il termine di entrata in vigore delle due imposte dapprima al 1° gennaio 2021 e poi al 1° luglio 2021, apportando altresì alcune modifiche sostanziali.

La ricorrente sottolinea come il principio di capacità contributiva sia considerato «valore che enuncia un progetto normativo destinato ad orientare la produzione legislativa in materia fiscale» (vengono citate le sentenze di questa Corte n. 10 del 2015, n. 223 del 2012 e n. 341 del 2000). Per valutare la conformità a Costituzione di una disciplina tributaria occorrerebbe verificare se la sua struttura si raccordi con la sua *ratio* giustificatrice, identificata, nel caso di specie, nella volontà di determinare una riduzione nell'uso di prodotti di materiale plastico e nella consumazione di bevande edulcorate. A questo proposito, la ricorrente evidenzia come le previsioni censurate non riuscirebbero a raggiungere l'obiettivo che il legislatore intendeva perseguire. Per queste ragioni, la ricorrente insiste nel prospettare l'irragionevolezza delle disposizioni istitutive delle due imposte.

8.2.- Quanto alle censure mosse all'art. 1, comma 309, lettera *a*), e all'art. 1, comma 316, lettera *a*), della legge n. 160 del 2019, la Regione Siciliana ribadisce che tali disposizioni violerebbero il principio di leale collaborazione, a causa della mancata previsione dello strumento dell'intesa.

8.3.- Per quanto concerne infine le censure relative all'art. 1, comma 875, della legge n. 160 del 2019, la Regione Siciliana ha dato atto delle modifiche apportate a tale previsione dall'art. 31-*bis* del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, segnalando anche come, a far data dall'anno 2021, il contributo riconosciuto dalla previsione censurata ai liberi consorzi e alle Città metropolitane della Regione Siciliana verrà incrementato in virtù di quanto disposto dal sopravvenuto art. 1, comma 808, della legge n. 178 del 2020. Tali modifiche avrebbero fatto «venire meno l'interesse a proseguire nel giudizio instaurato relativamente alla norma impugnata».



9.- Con distinti atti depositati il 18 maggio 2021, le società Sibat Tomarchio srl e Sibeg srl hanno presentato memoria in vista dell'udienza, a sostegno dell'ammissibilità del proprio intervento e insistendo per l'accoglimento delle questioni relative alle imposte sui MACSI e sul consumo di bevande analcoliche edulcorate.

10.- Con atto depositato il 31 maggio 2021, la Regione Siciliana ha presentato atto di rinuncia parziale al ricorso, limitatamente all'art. 1, comma 875, della legge n. 160 del 2019.

Considerato in diritto

1.- La Regione Siciliana ha impugnato (reg. ric. n. 33 del 2020), con distinti gruppi di censure, l'art. 1, commi 309, lettera a), 316, lettera a), da 634 a 658, da 661 a 676 e 875 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).

2.- In prossimità dell'udienza, la ricorrente ha depositato atto di rinuncia parziale al ricorso con riferimento alla censura relativa all'art. 1, comma 875, della legge n. 160 del 2019, che stanziava un contributo a favore dei liberi consorzi e delle Città metropolitane della Regione Siciliana, segnalando come tale disposizione sia stata oggetto di modifiche che, incrementando l'ammontare del contributo in esame, hanno comportato il venire meno del proprio interesse a coltivare il giudizio *in parte qua*. Non essendo pervenuta, sino al momento dell'udienza, accettazione della rinuncia da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, va dichiarata cessata la materia del contendere limitatamente alla doglianza in esame (*ex plurimis*, sentenze n. 118 e 90 del 2021, n. 5 del 2020, n. 171 del 2019 e n. 234 del 2017).

3.- In via preliminare, deve essere confermata l'ordinanza dibattimentale, allegata alla presente sentenza, con cui sono stati dichiarati inammissibili gli interventi in giudizio spiegati dalle società Sibat Tomarchio srl e Sibeg srl.

4.- La Regione Siciliana ha impugnato anzitutto l'art. 1, comma 309, lettera a), della legge n. 160 del 2019. La disposizione - innovando l'art. 44 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 - ha previsto che l'Agenzia per la coesione territoriale sia tenuta a procedere, per ciascuna amministrazione centrale, Regione o Città metropolitana titolare di risorse a valere sul «Fondo per lo sviluppo e coesione» (di seguito: *FSC*), ad una riclassificazione degli strumenti programmatori relativi alle risorse nazionali destinate alle politiche di coesione dei cicli di programmazione 2000/2006, 2007/2013 e 2014/2020, «sentite» le amministrazioni interessate.

Nella formulazione originaria, l'art. 44, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019 non aveva previsto forme di collaborazione tra l'Agenzia per la coesione territoriale e le amministrazioni interessate. La legge di conversione aveva, invece, stabilito che la ricordata attività di riordino dovesse essere realizzata dall'Agenzia «d'intesa» con le amministrazioni stesse.

A dire della ricorrente, la disposizione censurata, declassando tale intesa ad un «mero parere», avrebbe espropriato della potestà decisionale le amministrazioni titolari di risorse a valere sul FSC, determinando una violazione degli artt. 14, 15, 17 e 20 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, nonché degli artt. 5, 118, 119 e 120 della Costituzione, anche in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione). Il legislatore statale avrebbe infatti omesso di dare attuazione al principio di leale collaborazione, con ulteriore conseguente lesione «sia degli articoli dello Statuto che prevedono in capo alla Regione, nelle materie dai medesimi elencate, la competenza legislativa esclusiva, art. 14, e concorrente, art. 17, e, per tutte, la competenza amministrativa, art. 20, come pure le norme del titolo V della Cost. applicabili per effetto e nei limiti di cui all'art. 10 L.C. n. 3/2001».

Infine, ritenendo di avere titolo per lamentare anche lesioni delle attribuzioni degli enti locali, la Regione invoca, quali norme parametro delle proprie censure, gli artt. 14, lettera o), e 15 dello statuto reg. Siciliana, i quali assegnano alla competenza legislativa esclusiva, rispettivamente, il «regime degli enti locali» e la disciplina in materia di «circo-scrizione, ordinamento e controllo degli enti locali».

4.1.- Le censure descritte non sono fondate, con riferimento a tutti i parametri indicati.

Evocando in forma contratta e cumulativa i parametri di competenza asseritamente lesi, la Regione Siciliana assume, in sostanza, che il FSC coprirebbe «una grande gamma di interventi», tali da intercettare «sviate competenze della Regione», poiché il fondo in questione finanzia progetti strategici di carattere infrastrutturale «di rilievo nazionale, interregionale e regionale». La pur scarna prospettazione della ricorrente consente a questa Corte di attingere il merito delle censure e di precisare il *thema decidendum* (sentenza n. 192 del 2017): l'attività di riclassificazione dei documenti programmatori inerenti il FSC interseccherebbe diversi ambiti materiali di competenza regionale, sicché l'estromissione della Regione da un processo decisionale che tali ambiti interessa lederebbe, in particolare, il principio di leale collaborazione.



Sostituendosi al «Fondo per le aree sottoutilizzate» di cui all'art. 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)», il FSC trova la sua disciplina istitutiva nel decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 (Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42), attraverso cui il legislatore statale si è proposto, «in conformità al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione», di «promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale, di rimuovere gli squilibri economici, sociali, istituzionali e amministrativi del Paese e di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona» (art. 1).

Specifico obiettivo del FSC è dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale appunto rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese. Esso è perciò da considerarsi, come peraltro afferma la stessa disciplina istitutiva, strumento per l'attuazione dell'art. 119, quinto comma, Cost., a tenore del quale «[p]er promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni».

Questa Corte ha già avuto modo di indicare le condizioni al ricorrere delle quali un finanziamento statale può correttamente ricondursi all'ambito di applicazione della disposizione costituzionale ricordata, condizioni «la cui assenza renderebbe il ricorso a finanziamenti statali *ad hoc* “uno strumento indiretto ma pervasivo di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni degli enti locali, e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza”» (sentenza n. 189 del 2015).

Anzitutto, deve trattarsi di interventi «aggiuntivi rispetto al finanziamento normale delle funzioni amministrative spettanti all'ente territoriale (art. 119, quarto comma, Cost.)»; in secondo luogo, tali interventi «devono riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a “scopi diversi” dal normale esercizio delle funzioni». Infine, è richiesto che le risorse in questione siano indirizzate «non già alla generalità degli enti territoriali, bensì a determinati enti territoriali o categorie di enti territoriali» (sentenza n. 189 del 2015; in senso conforme, sentenze n. 79 del 2014, n. 273, n. 254 e n. 46 del 2013 e n. 176 del 2012).

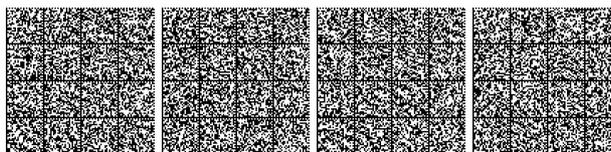
Il fondo di cui si discute presenta le caratteristiche in parola. Le sue finalità sono senza dubbio riconducibili a quelle indicate dall'art. 119, quinto comma, Cost., perché ricorre il carattere aggiuntivo delle risorse che esso mette a disposizione, mirate a finanziare «interventi speciali dello Stato e l'erogazione di contributi speciali» (così l'art. 4 del d.lgs. n. 88 del 2011). Gli interventi a valere sul fondo, inoltre, non sono indistintamente indirizzati a tutte le amministrazioni territoriali: il fondo stesso è infatti ripartito in modo diverso tra le aree del Paese, anzitutto al fine di consentire specifici interventi nelle Regioni del Mezzogiorno.

L'art. 119, quinto comma, Cost. assegna genericamente allo «Stato» il compito di soddisfare le esigenze di riequilibrio economico e sociale in esso indicate e di destinare allo scopo le necessarie risorse di carattere aggiuntivo e speciale. È invece l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. ad attribuire al solo legislatore statale il compito di disciplinare tali forme di finanziamento, nell'ambito delle «competenze statali in materia di perequazione finanziaria» (sentenze n. 143 del 2017 e n. 16 del 2010). In definitiva, le due disposizioni costituzionali si integrano, componendo una chiara cornice di riferimento costituzionale.

Nell'ambito di tale cornice, la disposizione ora in esame è intervenuta a delineare le modalità di riclassificazione dei documenti programmatori relativi a tre distinti cicli di programmazione del FSC. Come si evince dalla stessa disciplina, l'obiettivo della prescritta attività di riordino è di «migliorare il coordinamento unitario e la qualità degli investimenti» a valere sulle risorse del FSC e di «accelerarne la spesa». La relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione del d.l. n. 34 del 2019 evidenzia infatti come la moltitudine di documenti programmatori collegati ai tre cicli 2000/2006, 2007/2013 e 2014/2020 necessitasse di distinte modalità attuative, di monitoraggio e di governance, idonee a «incidere negativamente sulla capacità di assicurare il coordinamento delle politiche di sviluppo e coesione».

Per questa ragione, è stata prevista la sostituzione di tali strumenti di programmazione con un unico «Piano sviluppo e coesione» per «ciascuna» amministrazione centrale, Regione o Città metropolitana, garantendosi «modalità unitarie di gestione e monitoraggio».

Il compito di operare la riclassificazione prevista all'art. 44, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, e di sottoporre all'approvazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) ora Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS), i nuovi Piani sviluppo e coesione, è stato affidato all'Agenzia per la coesione territoriale, istituita dall'art. 10 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, nella legge 30 ottobre 2013, n. 125, appunto con l'obiettivo di rafforzare l'azione di programmazione, coordinamento e sorveglianza nell'ambito delle politiche di coesione.



L'Agenzia opera sotto la vigilanza del Ministro delegato per la politica di coesione e ne fanno parte il direttore generale, un comitato direttivo e un collegio dei revisori dei conti. L'art. 10, comma 4, del d.l. n. 101 del 2013, come convertito, prevede significativamente che nel Comitato direttivo deve essere «assicurata una adeguata rappresentanza delle amministrazioni territoriali». Nel dare attuazione a tale disposizione, lo statuto dell'Agenzia, approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 luglio 2014 (Approvazione dello Statuto dell'Agenzia per la coesione territoriale), oltre a stabilire che del Comitato direttivo facciano parte due dirigenti dei principali settori di attività dell'Agenzia, precisa che i due rappresentanti delle amministrazioni territoriali sono designati dalla Conferenza unificata, uno in rappresentanza delle Regioni e l'altro degli enti locali.

Dal quadro normativo descritto emerge che, affidando all'Agenzia per la coesione territoriale l'attività di riclassificazione degli strumenti di programmazione del FSC, il legislatore statale, in attuazione di quanto disposto dall'art. 119, quinto comma, Cost., ha esercitato una propria competenza esclusiva, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Per questa essenziale ragione non è fondata la censura di violazione del principio di leale collaborazione (sentenza n. 196 del 2015). Infatti, per costante giurisprudenza costituzionale, in caso di previsioni legislative riconducibili esclusivamente alla potestà legislativa statale, il ricorso agli strumenti di raccordo istituzionale non è costituzionalmente imposto (sentenze n. 208 del 2020 e n. 137 del 2018). Deve piuttosto ribadirsi che, «in relazione ad un intervento statale "speciale" ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost. [...] spetta al legislatore statale la scelta dello schema procedimentale ritenuto più adeguato a assicurare l'ottimale realizzazione degli obiettivi di volta in volta perseguiti nello stanziare i relativi fondi» (sentenza n. 189 del 2015).

4.2. - Specificamente in relazione ad un intervento "speciale" ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost., la previsione di meccanismi collaborativi con le Regioni e gli enti locali interessati rimane dunque una opzione che il legislatore statale - pur titolare di competenza legislativa esclusiva, ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. - «può opportunamente considerare» (sentenza n. 104 del 2021).

È quel che è avvenuto, del resto, nella disciplina in discussione, che ha effettivamente previsto forme di coinvolgimento di tal genere, non solo nel delineare la specifica attività di riclassificazione demandata all'Agenzia per la coesione territoriale, ma anche riguardo alle fasi procedurali a questa collegate, destinate alle scelte circa l'impiego e la ripartizione della dotazione finanziaria del FSC e alla individuazione degli interventi cui destinare le relative risorse.

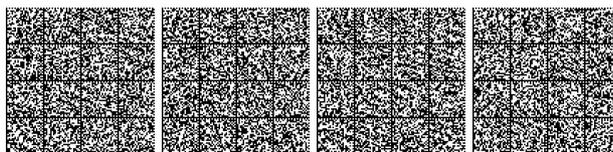
Con riferimento all'ultimo ciclo di programmazione considerato dalla disposizione censurata (2014-2020), l'art. 1, commi da 703 a 706, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», ha anzitutto stabilito che la dotazione finanziaria del FSC sia impiegata per obiettivi strategici relativi a tematiche nazionali individuate in collaborazione con le amministrazioni interessate e sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (art. 1, comma 703, lettera b). Inoltre, gli specifici piani operativi sono definiti da una «Cabina di regia» composta anche da rappresentanti degli enti territoriali (art. 1, comma 703, lettera c, nonché art. 2, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 febbraio 2016, recante «Istituzione della Cabina di regia di cui all'articolo 1, comma 703, lettera c, della legge 23 dicembre 2014, n. 190»). Ancora, per la realizzazione degli interventi è prevista la possibilità di stipulare appositi accordi istituzionali con le Regioni e le amministrazioni competenti (art. 1, comma 703, lettera g, della legge n. 190 del 2014; nonché deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica del 10 agosto 2016, n. 26, recante «Fondo sviluppo e coesione 2014-2020: Piano per il Mezzogiorno. Assegnazione risorse»).

Come accennato, le amministrazioni territoriali vengono coinvolte nella stessa procedura di riclassificazione prevista dalla disposizione impugnata (art. 44 del d.l. n. 34 del 2019, come convertito), procedura che, peraltro, per le già indicate finalità di riordino e razionalizzazione dei molteplici strumenti di programmazione esistenti, necessita con evidenza di essere diretta e coordinata a livello centrale.

Infatti, anche se non è più prevista l'intesa, tali amministrazioni sono sentite dall'Agenzia per la coesione territoriale nella procedura di riclassificazione, funzionale alla elaborazione del citato «Piano sviluppo e coesione» destinato a sostituire i numerosi documenti programmatori precedentemente adottati (art. 44, comma 1, del d.l. 34 del 2019, come convertito).

Le amministrazioni in parola vedono comunque garantita continuità ai contenuti di tali precedenti documenti, pur destinati ad essere sostituiti: ancora il comma 1 dell'art. 44 citato dispone, infatti, che la sostituzione avvenga «tenendo conto degli interventi ivi inclusi».

Ancora, esse sono «sentite» nei casi di cui all'art. 44, comma 7, con riferimento a quegli interventi che, pur non ancora dotati di progettazione esecutiva o con procedura di aggiudicazione avviata, potranno essere inseriti nel «Piano sviluppo e coesione», in sede di prima approvazione, se «valutati favorevolmente» dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio e dall'Agenzia per la coesione territoriale.



In quanto titolari dei piani operativi oggetto di riclassificazione, le amministrazioni in parola restano comunque «responsabil[i]», tra l'altro, «della selezione degli interventi, in sostituzione di quelli che risultavano già finanziati [e] della vigilanza sulla attuazione dei singoli interventi» (art. 44, comma 8).

Costituiscono, inoltre, i comitati di sorveglianza cui sono attribuite ulteriori funzioni di attuazione e valutazione dei piani operativi (art. 44, commi 2 e 3).

Possono, infine, esprimere la propria posizione in seno all'Agenzia per la coesione territoriale, il cui comitato direttivo, come si è detto, prevede la loro partecipazione (art. 4, comma 3, dello Statuto dell'Agenzia - approvato con d.P.C.m. 9 luglio 2014).

Risulta, in definitiva, che le amministrazioni interessate sono ampiamente coinvolte nelle varie attività di programmazione, gestione e attuazione delle diverse azioni finanziate con il FSC.

5.- Con un secondo gruppo di censure, la Regione Siciliana ha impugnato l'art. 1, comma 316, lettera a), della legge n. 160 del 2019, nella parte in cui modifica l'art. 4 del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91 (Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2017, n. 123.

La disposizione censurata stabilisce che il «soggetto per l'amministrazione dell'area ZES» (Zona economica speciale) «è identificato in un Comitato di indirizzo composto da un commissario straordinario del Governo, nominato ai sensi dell'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, che lo presiede».

Secondo la ricorrente, tale previsione violerebbe gli «articoli 14, 17 e 20 dello Statuto della Regione Siciliana» nonché, anche «in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001», gli «articoli 5, 118, 119 e 120 della Costituzione, per la mancata attuazione del principio di leale collaborazione dagli stessi sancito».

La previgente disciplina stabiliva che a presiedere il Comitato di indirizzo fosse il Presidente dell'Autorità di sistema portuale (di seguito: AdSP), nominato, ai sensi dell'art. 8 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale), dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti «d'intesa con il Presidente o i Presidenti della Regione interessata».

Nella prospettiva della ricorrente, questa procedura garantiva la partecipazione regionale alla decisione: sarebbero, infatti, l'importanza strategica delle Zone economiche speciali (di seguito: ZES) e le loro rilevanti funzioni, da un lato, la molteplicità delle competenze regionali coinvolte dalla loro istituzione e operatività, dall'altro, a evidenziare la necessità che la «direzione al vertice [...] sia il frutto di una codeterminazione con la Regione richiedente l'istituzione della singola Zona».

6.- Preliminarmente a qualunque considerazione di merito, va osservato che, in prossimità dell'udienza di fronte a questa Corte, il legislatore ha sensibilmente modificato la disciplina relativa alla composizione del Comitato di indirizzo e, in particolare, alle modalità di nomina del commissario straordinario del Governo.

L'art. 57, comma 1, lettera a), numero 1), del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), successivamente convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2021, n. 108, ha infatti soppresso, quanto a tali ultime modalità (previste all'art. 4, comma 6, del d.l. n. 91 del 2017, come convertito), il riferimento alla procedura prevista all'art. 11 della legge n. 400 del 1988.

Inoltre, l'art. 57, comma 1, lettera a), numero 2), del medesimo d.l. ha inserito - dopo il citato comma 6 dell'art. 4 del d.l. n. 91 del 2017 - un comma 6-bis, ai cui sensi alla nomina del commissario si procede «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro per il sud e la coesione territoriale, d'intesa con il Presidente della Regione interessata».

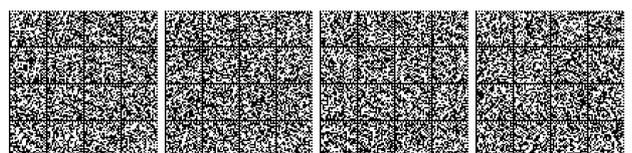
In caso di mancato perfezionamento dell'intesa nel termine di sessanta giorni dalla proposta, si prevede che «il Ministro per il sud e la coesione territoriale sottopone la questione al Consiglio dei ministri che provvede con deliberazione motivata».

Si stabilisce, infine, che «[i] Commissari nominati prima della data di entrata in vigore della presente disposizione cessano, ove non confermati, entro sessanta giorni dalla medesima data».

7.- La descritta disciplina presenta con ogni evidenza carattere satisfattivo delle doglianze mosse con il ricorso.

La Regione Siciliana lamenta, infatti, che il principio di leale collaborazione sarebbe leso dalla scelta di far presiedere il Comitato di indirizzo della ZES da un soggetto nominato «al di fuori di qualsiasi intesa» con la Regione interessata. Le disposizioni sopravvenute, viceversa, introducono una nuova procedura di nomina, nel cui ambito è proprio prevista un'intesa con il Presidente della Regione interessata, ciò che elide l'asserita lesione del principio di leale collaborazione e soddisfa la pretesa della ricorrente.

Inoltre, l'originaria disciplina oggetto di impugnazione non è stata applicata con riferimento a ZES istituite nella Sicilia occidentale e in quella orientale, come attestato dalla circostanza che, alla data di entrata in vigore dell'art. 57 del d.l. n. 77 del 2021, nella *Gazzetta Ufficiale* non risultava pubblicata la notizia del conferimento, con decreti del Presidente della Repubblica, dei relativi incarichi, come invece previsto dall'art. 11 della legge n. 400 del 1988 (mentre risultano pubblicate le notizie relative alle nomine dei commissari straordinari relativi a ZES istituite in Regioni diverse).



La censura regionale è divenuta, così, priva di attualità ed effettività. Ne consegue l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale per sopravvenuta carenza di interesse della Regione Siciliana a coltivare il ricorso (sentenza n. 141 del 2016, punto 5.1. del Considerato in diritto).

8.- La Regione Siciliana ha, infine, impugnato l'art. 1, commi da 634 a 658 e da 661 a 676, della legge n. 160 del 2019. Con tali due gruppi di disposizioni, sono istituite e disciplinate, da una parte, l'imposta sul consumo dei «manufatti con singolo impiego» aventi funzione di contenimento, protezione o consegna di merci e prodotti alimentari e, dall'altra, l'imposta sul consumo delle bevande analcoliche «edulcorate».

Secondo la ricorrente, in entrambi i casi la disciplina impugnata violerebbe «gli articoli 117, terzo comma e 119 della Costituzione ed art. 36 dello Statuto della Regione Siciliana e correlate norme di attuazione di cui al D.P.Reg. [recte: d.P.R.] n. 1074/1965, con riferimento al contrasto con gli articoli 3, 41 e 53 della Costituzione».

Il legislatore avrebbe in particolare ecceduto il limite della ragionevolezza e violato i principi di capacità contrattiva, di uguaglianza e di libertà di iniziativa economica. I tributi così illegittimamente introdotti sarebbero infatti destinati a produrre una notevole riduzione del fatturato delle aziende che operano nel comparto, al punto da potersi prospettare rischi di abbandono della produzione o di sua delocalizzazione fuori dall'Italia. L'illegittimità costituzionale della disciplina istitutiva dei tributi in esame, questo appare il nucleo della censura, ridonderebbe pertanto in lesione dell'autonomia finanziaria regionale, stante la presenza di imprese del settore aventi sede o stabilimenti in Sicilia.

8.1.- Le questioni sono inammissibili, sotto plurimi profili.

La ricorrente lamenta che le disposizioni statali violerebbero, tra l'altro, gli artt. 3, 41 e 53 Cost., evocando dunque, insieme ad altri, parametri costituzionali non attinenti al riparto delle competenze legislative. Tale violazione determinerebbe, da un lato, la lesione dell'autonomia finanziaria della Regione, a causa del minor gettito fiscale derivante da quelle disposizioni, dall'altro la generica violazione di competenze legislative e amministrative regionali (come già ricordato, vengono evocati «gli articoli 117, terzo comma, e 119 della Costituzione»).

Per costante giurisprudenza di questa Corte, le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni in riferimento a parametri non attinenti al riparto delle competenze statali e regionali sono ammissibili al ricorrere di due concomitanti condizioni: in primo luogo, la ricorrente deve individuare gli ambiti di competenza regionale - legislativa, amministrativa o finanziaria - incisi dalla disciplina statale, indicando le disposizioni costituzionali sulle quali, appunto, trovano fondamento le proprie competenze in tesi indirettamente lese; in secondo luogo, l'illustrazione del cosiddetto vizio di ridondanza non dev'essere apodittica, bensì adeguatamente motivata, in ordine alla sussistenza, nel caso oggetto di giudizio, di un titolo di competenza regionale rispetto all'oggetto regolato dalla legge statale (sentenze n. 56 del 2020, n. 194 del 2019, n. 198 del 2018 e n. 145 del 2016).

Nel caso di specie, nessuna di tali condizioni è soddisfatta e la pretesa violazione dei parametri costituzionali evocati non presenta, nei termini esposti dalla ricorrente, alcun profilo di ridondanza rispetto a sfere di competenza costituzionalmente attribuite alla Regione.

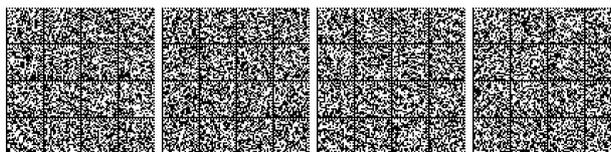
Quest'ultima, in primo luogo, si limita a segnalare che le disposizioni impugnite, in quanto lesive degli artt. 3, 41 e 53 Cost., violerebbero genericamente gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché l'art. 36 dello statuto reg. Siciliana, ed ancora, ma senza indicare le specifiche disposizioni asseritamente incise, le norme di cui al d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria).

La ricorrente, in secondo luogo, nemmeno menziona l'implicito presupposto dell'intera censura, cioè la spettanza alla Regione Siciliana di buona parte delle entrate tributarie erariali riscosse nel territorio della stessa Regione, proprio ai sensi del d.P.R. n. 1074 del 1965.

Si limita, in terzo luogo, ad affermare, sulla base di mere valutazioni prognostiche, che le nuove imposte erariali introdotte inciderebbero negativamente sulla produzione delle aziende operanti nei settori da tali imposte rispettivamente interessati.

In quarto luogo, nulla argomenta circa l'eventuale rilievo, nel presente giudizio, della disciplina prevista dall'art. 2 del citato d.P.R. n. 1074 del 1965, che riserva allo Stato le entrate derivanti dalle «imposte di produzione», essendo al contrario importante comprendere, proprio nel presente caso, se le imposte in contestazione rientrino o meno nell'ambito di tale definizione, e, quindi, se le entrate ad esse relative siano o meno annoverabili tra quelle spettanti alla Regione Siciliana.

A fronte della ricostruzione assai carente del quadro normativo offerta dalla ricorrente, si staglia il dato emergente dalla giurisprudenza di questa Corte, secondo cui la disciplina impugnata rientra pacificamente nella competenza esclusiva statale in materia di «sistema tributario», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 875, 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), promosse dalla Regione Siciliana, in riferimento agli artt. 14, lettera o), e 15 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e agli artt. 3, 5, 119 e 120 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità dell'art. 1, comma 316, lettera a), della legge n. 160 del 2019, promosse dalla Regione Siciliana, in riferimento agli artt. 14, 17 e 20 dello statuto reg. Siciliana e agli artt. 5, 118, 119 e 120 Cost., anche in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 634 a 658 e da 661 a 676, della legge n. 160 del 2019, promosse dalla Regione Siciliana, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., all'art. 36 dello statuto reg. Siciliana e al d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), in relazione agli artt. 3, 41 e 53 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, lettera a), della legge n. 160 del 2019, promosse dalla Regione Siciliana, in riferimento agli artt. 14, 15, 17 e 20 dello statuto reg. Siciliana e agli artt. 5, 118, 119 e 120, Cost., anche in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, con il ricorso indicato in epigrafe;

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 settembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*Nicolò ZANON, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 24 settembre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:
ordinanza letta all'udienza dell'8 giugno 2021

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 634 a 658 e da 661 a 676, 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), promosso dalla Regione Siciliana con ricorso depositato il 6 marzo 2020 (reg. ric. n. 33 del 2020). Rilevato che nel giudizio sono intervenute, ad adiuvandum, con distinti atti depositati il 5 maggio 2020, Sibat Tomarchio srl e Sibeg srl; che, con distinti atti depositati il 26 ottobre 2020, Sibat Tomarchio srl e Sibeg srl hanno altresì presentato istanza di fissazione anticipata delle questioni concernenti l'ammissibilità degli interventi; che tali richieste sono state proposte tardivamente, dato che l'art. 4-bis delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale stabilisce che, nel caso in cui intenda prendere visione e trarre copia degli atti processuali, l'interveniente deve depositare istanza di fissazione anticipata «contestualmente all'atto di intervento»; che, pertanto, la decisione sull'ammissibilità degli interventi è rimasta riservata alla ordinaria sede di cognizione del merito del giudizio cui essi accedono; che le due società hanno depositato in data 18 maggio 2021 memoria in vista dell'odierna udienza. Considerato che sia Sibat Tomarchio srl sia Sibeg srl si qualificano come società operanti nel territorio della Regione Siciliana, soggette all'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 1, commi da 634 a 658 e da 661 a 676, 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), ed affermano pertanto di essere portatrici di un «interesse qualificato e diretto ad intervenire ad adiuvandum della ricorrente»; che, tuttavia, va ribadito il costante orientamento di questa Corte, secondo il quale nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui esercizio è oggetto di contestazione (*ex plurimis*, tra le più recenti, sentenza n. 16 del 2021 e allegata ordinanza, letta all'udienza del 26 gennaio 2021; sentenza n. 3 del 2021 e allegata ordinanza, letta all'udienza del 2 dicembre 2020; sentenza n. 134 del 2020; sentenza n. 56 del 2020 e allegata ordinanza, letta all'udienza del 25 febbraio 2020; ordinanza n. 213 del 2019); che gli interventi delle società Sibat Tomarchio srl e Sibeg srl vanno pertanto dichiarati inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili gli interventi delle società Sibat Tomarchio srl e Sibeg srl.

F.to: Giancarlo Coraggio, *Presidente*

T_210187

N. 188

Ordinanza 8 luglio - 24 settembre 2021

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Legge - Procedimento legislativo - Proposta di legge, d'iniziativa dei deputati Cecconi e Tasso, in materia di elezione della Camera dei deputati e di elezione del Senato della Repubblica, nonché la determinazione e la revisione dei collegi uninominali (A.C. 1781) - Pubblicazione e distribuzione in aula della proposta di legge - Valutazione del Presidente della Camera dei deputati di inammissibilità delle previsioni, recate dagli artt. 40 e 58 della proposta di legge, riguardanti l'introduzione dell'istituto del c.d. "referendum di richiamo" - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dall'on. Andrea Cecconi - Lamentata lesione del potere di iniziativa legislativa, spettante al singolo parlamentare - Richiesta alla Corte costituzionale di dichiarare che non spetta al Presidente della Camera dei deputati il potere di non ammettere ovvero di dichiarare inammissibili i progetti di legge presentati dai parlamentari - Inammissibilità del ricorso.

- Decisione del Presidente della Camera dei deputati, espressa con lettera del 10 gennaio 2020, di non ammettere, ovvero dichiarare inammissibile, la proposta di legge A.C. 1781.
- Costituzione, artt. 67, 71, primo comma, e 72.

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, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della lettera del Presidente della Camera dei deputati del 10 gennaio 2020, con cui non è stata ammessa la presentazione in aula della proposta di legge presentata dal ricorrente (A.C. n. 1781), in data 17 aprile 2019, recante «Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di elezione della Camera dei deputati,



e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di elezione del Senato della Repubblica, nonché norme concernenti la determinazione e la revisione dei collegi uninominali», promosso da Andrea Cecconi, nella qualità di deputato, con ricorso depositato in cancelleria il 22 aprile 2021 ed iscritto al n. 1 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2021, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 7 luglio 2021 il Giudice relatore Franco Modugno;
deliberato nella camera di consiglio dell'8 luglio 2021.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 22 aprile 2021, il deputato Andrea Cecconi ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Presidente della Camera dei deputati e, ove occorra, della Camera dei deputati;

che il ricorrente lamenta la menomazione delle sue prerogative di parlamentare, di cui all'art. 71, primo comma, della Costituzione, in base al quale «l'iniziativa delle leggi appartiene [...] a ciascun membro delle Camere [...]», nonché degli artt. 67 e 72 Cost., relativamente al libero esercizio del mandato parlamentare e alla possibilità di concorrere alla discussione, definizione e deliberazione dei disegni di legge presentati;

che tale menomazione deriverebbe dalla decisione del Presidente della Camera di non ammettere la presentazione in aula del progetto di legge A.C. n. 1781 presentato dallo stesso ricorrente (cofirmatario l'onorevole Antonio Tasso), recante «Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di elezione della Camera dei deputati, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di elezione del Senato della Repubblica, nonché norme concernenti la determinazione e la revisione dei collegi uninominali»;

che la decisione presidenziale avrebbe impedito la stampa e la distribuzione del testo e non avrebbe consentito l'avvio dell'esame parlamentare, così violando le evocate prerogative del singolo parlamentare;

che, in punto di fatto, il ricorrente riporta che in data 17 aprile 2019 ha presentato la citata proposta di legge, alla quale è stato attribuito il numero 1781 e che è stata annunciata nella seduta n. 166 del 18 aprile 2019;

che l'onorevole Cecconi ricorda di essere stato chiamato, in un primo momento, dal Servizio per i Testi normativi della Camera dei deputati per interloquire sul predetto disegno di legge al fine di eliminare il riferimento al «c.d. "referendum di richiamo"», la cui disciplina, contenuta negli artt. 40 e 58 del citato progetto di legge, è volta a riconoscere agli elettori di un determinato collegio il potere, a determinate condizioni, di «revocare dalla carica» il deputato o il senatore eletto nel medesimo collegio;

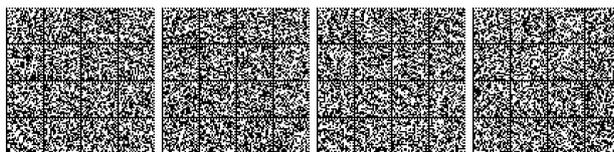
che, dimostratasi infruttuosa l'interlocuzione per la volontà manifestata dallo stesso ricorrente di non seguire le indicazioni del richiamato Servizio per i Testi normativi, il 22 ottobre 2019, l'on. Cecconi ha scritto al Presidente della Camera dei deputati, chiedendo a quest'ultimo di «invitare il Servizio per i Testi normativi a procedere quanto prima alla pubblicazione del testo della proposta C. n. 1781 nella versione depositata, nonché, in subordine, a fornir[e] delucidazioni quanto alle specifiche ragioni che impedirebbero di procedere in tal senso»;

che il Presidente della Camera dei deputati ha risposto con lettera del 10 gennaio 2020, precisando che la stampa della proposta era stata sospesa per valutazioni sull'ammissibilità delle disposizioni di cui agli artt. 40 e 58 del progetto di legge in questione, riguardanti l'introduzione dell'istituto del cosiddetto *referendum* di richiamo;

che - riferisce il ricorrente - il Presidente della Camera dei deputati ha sostenuto di dover svolgere un sindacato di ammissibilità con riferimento ad ogni atto parlamentare, al fine di accertare i requisiti previsti dalle norme costituzionali e regolamentari vigenti, in vista della regolarità del procedimento legislativo (richiamando a giustificazione di tale potere le lettere dei Presidenti della Camera del 4 febbraio 1997, 7 giugno 2002, 25 settembre 2015 e 4 agosto 2016);

che, all'interno di tale sindacato, sarebbe altresì incluso il potere di non ammettere al voto proposte in contrasto con i principi costituzionali, allorché detto contrasto appaia evidente;

che, su tali basi, il Presidente della Camera avrebbe rilevato che gli artt. 40 e 58 della proposta di legge in questione, per un verso, recano norme che dovrebbero essere contenute in un disegno di legge costituzionale, in quanto volte a introdurre nell'ordinamento forme di consultazione di tipo referendario suscettibili di determinare effetti giuridici di rango costituzionale; per l'altro, che, se contenute in una proposta di legge ordinaria, non potrebbero considerarsi ammissibili, in quanto non compatibili rispetto all'art. 67 Cost., sia perché introdurreb-



bero uno strumento diretto a consentire, attraverso la revoca, un sindacato sulle scelte dell'eletto, sia poichè attribuirebbero tale potere di revoca alla sola porzione del corpo elettorale compresa nel collegio di elezione, risultando così in evidente contrasto con il principio secondo cui ciascun parlamentare rappresenta la Nazione;

che, in punto di ammissibilità, il ricorrente - richiamando la giurisprudenza di questa Corte e nello specifico ampi stralci dell'ordinanza n. 17 del 2019 - sostiene che la legittimazione del singolo parlamentare sotto il profilo soggettivo sarebbe «ormai consolidata»;

che, nel caso in esame, riguardo al profilo soggettivo, sarebbero implicate le attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare, in quanto l'odierno ricorrente sarebbe stato leso «anzitutto in quella che forse più di ogni altra concerne la propria attività individuale [...]: l'iniziativa legislativa di cui all'art. 71, primo comma, della Costituzione, con effetti sulla possibilità di discutere e deliberare (art. 72 Cost.) e più in generale sul pieno e libero esercizio del mandato parlamentare (art. 67 Cost.)»;

che, essendosi conclusa con esito negativo la contestata valutazione di ammissibilità compiuta dal Presidente della Camera dei deputati, il ricorrente ritiene che gli sia stata negata la possibilità di esercitare le proprie prerogative costituzionalmente garantite;

che, riguardo al profilo oggettivo, il ricorrente sostiene che la prerogativa, che si chiede venga tutelata, sarebbe «in particolare» quella dell'iniziativa legislativa, attribuita - in linea con quanto richiesto da questa Corte in punto di ammissibilità del conflitto - al singolo parlamentare direttamente dalla Costituzione e non dai regolamenti parlamentari;

che anche l'elemento della violazione manifesta di tale prerogativa sarebbe sussistente;

che la decisione assunta dal Presidente della Camera dei deputati, il quale - a parere del ricorrente - non avrebbe il potere di non ammettere proposte di legge sulla base di valutazioni che investono il contenuto dell'atto di iniziativa, avrebbe impedito, infatti, l'esercizio dell'iniziativa legislativa, in riferimento alla proposta di legge *de qua*;

che, in tal modo, si sarebbe inciso sia sulla «funzione di legislatore», delineata dagli artt. 71 e 72 Cost., sia, in generale, sullo svolgimento del mandato e sulla funzione di rappresentanza politica, di cui all'art. 67 Cost., la quale si esplicherebbe anche attraverso la presentazione di proposte di legge;

che la decisione del Presidente della Camera non avrebbe, pertanto, consentito l'avvio del procedimento legislativo e, quindi, avrebbe impedito al parlamentare di esercitare anche in questo ambito le proprie prerogative;

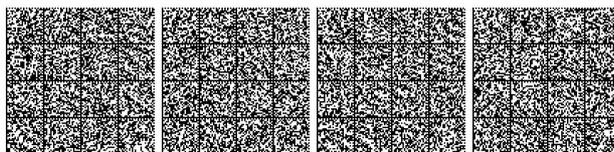
che, a tal riguardo, il ricorrente precisa, inoltre, che i precedenti ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevati da singoli parlamentari, dichiarati inammissibili da questa Corte, per l'insussistenza del carattere manifesto delle violazioni, non avrebbero denunciato l'«impedimento in radice» dell'esercizio di una prerogativa parlamentare, bensì la significativa compressione della stessa;

che, a parere del ricorrente, invece, nel caso di specie si sarebbe al cospetto dei requisiti della sostanziale negazione o dell'evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita, i quali requisiti legittimerebbero l'introduzione del ricorso per conflitto e il suo esame nel merito;

che il carattere manifesto della violazione delle attribuzioni costituzionali sarebbe reso evidente anche dal fatto che la possibilità per il Presidente della Camera di compiere una valutazione di ammissibilità in grado di investire pure il contenuto dell'atto, per di più senza che vi sia la «possibilità di contestazione procedimentale», finirebbe per condizionare il potere di iniziativa legislativa del parlamentare in modo ancora più stringente rispetto a quanto avveniva con l'«istituto della “presa in considerazione”», disciplinato dall'«art. 132 del Regolamento della Camera dei deputati del 1900» e successivamente abrogato;

che, quindi, il ricorrente chiede che venga accertato e dichiarato che non spettava al Presidente della Camera dei deputati il potere di non ammettere, ovvero di dichiarare inammissibile, il progetto di legge presentato dal ricorrente (A.C. n. 1781), in data 17 aprile 2019, recante «Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di elezione della Camera dei deputati, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di elezione del Senato della Repubblica, nonché norme concernenti la determinazione e la revisione dei collegi uninominali», e che, di conseguenza, venga annullato qualsiasi atto, presupposto e consequenziale, con il quale sia stato esercitato il contestato potere.

Considerato che il deputato Andrea Cecconi ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in riferimento alla decisione del Presidente della Camera di deputati, comunicata con lettera del 10 gennaio 2020, di non ammettere il progetto di legge A.C. n. 1781 presentato dallo stesso ricorrente (cofirmatario l'onorevole



Antonio Tasso), recante «Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di elezione della Camera dei deputati, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di elezione del Senato della Repubblica, nonché norme concernenti la determinazione e la revisione dei collegi uninominali»;

che, con tale decisione, il Presidente della Camera dei deputati avrebbe impedito la presentazione in aula del progetto di legge, «da ritenersi compiuta solo con la pubblicazione e la distribuzione» di quest'ultimo;

che, secondo l'onorevole Cecconi, sarebbero, così, risultate menomate le attribuzioni dell'iniziativa legislativa, che la Costituzione riconosce a ciascun parlamentare (art. 71, primo comma, Cost.), di discussione e di voto dei progetti di legge (art. 72 Cost.) e, in generale, «il libero e pieno esercizio del mandato parlamentare» (art. 67 Cost.);

che, in questa fase del giudizio, la Corte è chiamata a deliberare, in camera di consiglio e senza contraddittorio, sulla sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo prescritti dall'art. 37, primo e terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), ossia a decidere se il conflitto insorga tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali;

che, questa Corte, con l'ordinanza n. 17 del 2019, ha riconosciuto, quanto al profilo soggettivo, l'esistenza di una sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare, diverse e distinte da quelle di cui dispone come componente dell'Assemblea;

che, inoltre, tali prerogative - qualora risultino lese da altri organi parlamentari - possono essere difese con lo strumento del ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato;

che, con la stessa ordinanza n. 17 del 2019, si è, inoltre, precisato che «[l]a legittimazione attiva del singolo parlamentare deve [...] essere rigorosamente circoscritta quanto al profilo oggettivo, ossia alle menomazioni censurabili in sede di conflitto»;

che tale legittimazione deve fondarsi sull'allegazione di vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari (così ancora ordinanza n. 17 del 2019; in senso analogo ordinanze n. 67 e n. 66 del 2021, n. 60 del 2020, n. 275 e n. 274 del 2019);

che, attraverso l'espletamento di tale onere, e, ai fini dell'ammissibilità del conflitto, le asserite violazioni devono essere rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria delibazione;

che il potere di iniziativa legislativa del singolo parlamentare è espressamente riconosciuto dall'art. 71, primo comma, Cost.;

che, tuttavia, il testo costituzionale disciplina solo in parte (art. 72 Cost.) le modalità mediante le quali deve estrinsecarsi tale potere e gli effetti prodotti dal suo esercizio;

che, infatti, gli effetti della presentazione alle Camere del progetto di legge sono disciplinati dai regolamenti parlamentari e dalle relative prassi applicative;

che fra tali effetti rientra anche l'attivazione dei poteri di controllo del Presidente della Camera dei deputati sull'ammissibilità dei progetti di legge, che rilevano nel caso di specie;

che il sindacato di ammissibilità degli atti di iniziativa legislativa si inquadra negli strumenti presidenziali volti a garantire la regolarità del procedimento legislativo;

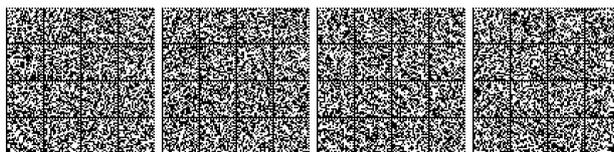
che gli atti e i procedimenti relativi all'esercizio delle funzioni delle Camere sono coperti dall'autonomia costituzionale a queste riconosciuta, in particolare dagli artt. 64 e 72 Cost.;

che tale autonomia si esplica non solo mediante l'adozione del proprio Regolamento, ma altresì mediante l'interpretazione e l'applicazione delle disposizioni regolamentari (ordinanze n. 86 del 2020, n. 17 del 2019 e n. 149 del 2016; in senso analogo sentenze n. 120 del 2014, n. 78 del 1984 e n. 129 del 1981);

che tale assunto non può non essere ribadito in questa sede, pur precisando che l'autonomia normativa e funzionale delle Camere non può essere interpretata quale affrancamento da qualsiasi forma di controllo esterno;

che, in forza del richiamato principio di autonomia delle Camere, l'estensione del potere presidenziale e le concrete modalità del suo esercizio possono essere oggetto di valutazione ad opera di questa Corte solo in presenza di manifesta menomazione delle attribuzioni costituzionali del parlamentare;

che, ad ogni modo, nel caso di specie, dalla prospettazione del ricorrente non emerge che la valutazione di inammissibilità del progetto di legge, accompagnata dall'esposizione dei relativi motivi, abbia prodotto, di per sé, l'evidente menomazione del potere di iniziativa legislativa;



che in conclusione non è prospettato un *vulnus* grave e manifesto della prerogativa parlamentare di cui all'art. 71, primo comma, Cost. e, di conseguenza, neppure della prerogativa della discussione e del voto in assemblea (art. 72 Cost.) e, in generale, del libero esercizio del mandato parlamentare, avendo il ricorrente fatto espressamente derivare la violazione di queste ultime dalla denunciata violazione della prima;

che, pertanto, il ricorso deve ritenersi inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, promosso dall'onorevole Andrea Cecconi, indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 luglio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

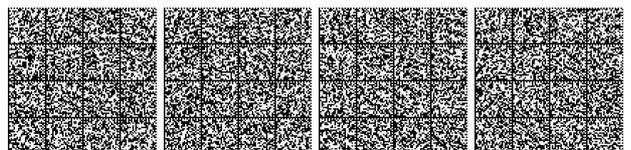
Franco MODUGNO, *Redattore*

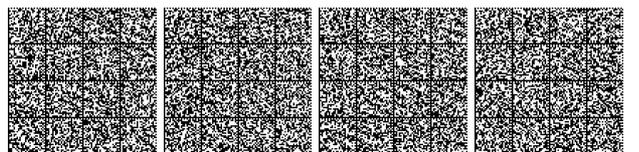
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 24 settembre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 42

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 agosto 2021
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Paesaggio - Norme della Regione Abruzzo - Nuova disciplina del Parco naturale regionale Sirente Velino - Revisione dei confini - Organi dell'Ente Parco - Vigilanza e sorveglianza.

– Legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2021, n. 14 (Nuova disciplina del Parco naturale regionale Sirente Velino e revisione dei confini. Modifiche alla l.r. 42/2011), artt. 2, 3 e 8, commi 2, lettera c), e 3 (*recte*: art. 8, nella parte in cui sostituisce l'art. 12, commi 2, lettera c), e 3, della legge regionale 2 dicembre 2011, n. 42).

Ricorso *ex art.* 127, comma 1, Cost. per il Presidente del Consiglio dei Ministri - (C.F. 80188230587), rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587), presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12, telefax n. 06.96.51.40.00; indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it, giusta delibera del Consiglio dei Ministri adottata nella riunione del 20 aprile 2020 ricorrente;

contro Regione Abruzzo, in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica intimata per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli artt. 2, 3 e 8, comma 2 e 3, della legge Regione Abruzzo del 8 giugno 2021, n. 14, pubblicata nel BUR n. 115 del 9 giugno 2021, recante “Nuova disciplina del Parco naturale regionale Sirente Velino e revisione dei confini. Modifiche alla l.r. 42/2011”.

per violazione degli artt. 2, 3, 9, secondo comma, 97 e 117, secondo comma, lettere g) h), l) m) ed s) Cost. in relazione agli artt.9, commi 8bis e 9, 22, comma 1, lett. a) e c), 23, 24, comma 1, L.394/1991 (Legge quadro sulle aree protette), all'art.6, DLGS 152/2006, della Direttiva 2009/147/CE, della direttiva 42/2001/CE, dell'art.6, comma 3, della Direttiva 43/92/CE come recepito dall'art.6 DPR 120/2003 che ha sostituito l'art.5 DPR 357/1997, agli artt. 135, 140, comma 2, 142, comma 1, lett. c, d, f) g), 143, commi 1, lett.c) e 9, 145, commi 3 e 5, 167, comma 4, 181 del D.LGS. n. 42/2004 (codice dei beni culturali), alla L.47/1985, all'art.32, comma 27, DL n.269/2003, agli artt.55 e 57, commi 1 e 2 cpp, agli 133-141 TULPS e 254 del regolamento di esecuzione di cui al RD 635/1940.

1. Con la legge n.14 dell'8 giugno 2021 la regione Abruzzo ha introdotto la “Nuova disciplina del Parco naturale regionale Sirente Velino e revisione dei confini. Modifiche alla l.r. 42/2011”.

In particolare, l'art. 2 della predetta legge, che ha sostituito l'art.2 della previgente L.R. Abruzzo n.42/2011 - contenente “Nuova disciplina del Parco Naturale regionale Sirente Velino” - prevede

“I confini del Parco naturale regionale Sirente Velino sono individuati come da cartografia in scala 1:100.000 allegata alla presente legge (Allegato 1) e come da cartografia in scala 1:25.000 depositata presso il competente ufficio della Giunta regionale.

2. Il territorio dell'area del Parco comprende i seguenti comuni suddivisi in tre aree comprensoriali:

a) Area Subequana: Acciano, Castel di Ieri, Castelvechio Subequo, Fagnano Alto, Fontecchio, Gagliano Aterno, Goriano Sicoli, Molina Aterno, Ocre, San Demetrio ne' Vestini, Secinaro, Tione degli Abruzzi;

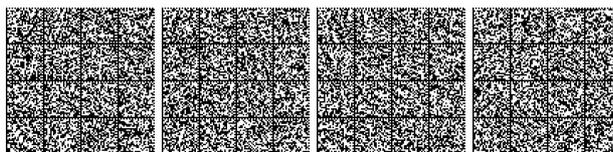
b) Area Marsicana: Aielli, Celano, Cerchio, Collarmele, Magliano dei Marsi, Massa d'Albe, Pescina;

c) Area dell'Altopiano Sirente Velino: Ovindoli, Rocca di Mezzo e Rocca di Cambio.

3. Le designazioni di cui al comma 6 dell'articolo 11, lettera a), della l.r. 38/1996 sono effettuate garantendo la rappresentatività di ogni area comprensoriale di cui al comma 2; a tal fine i delegati dei Comuni di ogni area designano i propri rappresentanti con votazioni separate, il cui esito è ratificato con un'unica deliberazione della Comunità del Parco.

4. La gestione del Parco, ai sensi dell'articolo 23 della l. 394/1991 e dell'articolo 11 della l.r. 38/1996, è affidata all'Ente di diritto pubblico denominato Ente Parco Naturale Regionale Sirente Velino, di seguito denominato Ente Parco.

5. L'Ente Parco esercita la direzione e l'amministrazione del Parco ed attua le attività necessarie per il conseguimento delle finalità di cui all'articolo 1.”.



Il successivo art.3, rubricato “Modifiche all’art.3 della L.R. 42/2011”, nel sostituire i commi da 2 a 26 dell’art. 3 della L.R. 42/2011, dispone:

“1. All’articolo 3 della L.R. 42/2011 i commi da 2 a 26 sono sostituiti dai seguenti:

“2. Sono organi dell’Ente Parco:

- a) il Presidente;
- b) il Consiglio direttivo;
- c) la Comunità del Parco;
- d) il Revisore unico.

3. Il Presidente è nominato con decreto del Presidente della Regione, su proposta della Comunità del Parco, d’intesa con l’Assessore preposto, tra soggetti dotati di esperienza e competenza in materia amministrativa e in materia di tutela, valorizzazione e gestione del patrimonio pubblico, naturalistico ed ambientale.

4. La proposta di cui al comma 3 è formalizzata dalla Comunità del Parco con apposita deliberazione approvata a maggioranza assoluta.

5. Il Presidente:

- a) ha la legale rappresentanza dell’Ente, ne coordina l’attività, convoca e presiede le sedute del Consiglio direttivo;
- b) esercita i poteri di cui all’articolo 29 della L. 394/1991 e le altre funzioni attribuitegli dalla legge e dallo Statuto;
- c) in casi straordinari di necessità ed urgenza, adotta provvedimenti di competenza del Consiglio direttivo, portandoli a ratifica nella prima seduta utile; qualora il Consiglio direttivo non sia ancora costituito, richiede preventivamente il parere dell’ufficio regionale preposto che può opporre motivato diniego entro sette giorni dalla data di notifica della richiesta.

6. Il Consiglio direttivo è composto dal Presidente e da sei membri dei quali:

- a) tre nominati con decreto del Presidente della Giunta regionale su designazione della Comunità del Parco come espressione del territorio dell’area protetta, previa votazione segreta con voto limitato ad un nominativo; possono essere designati anche esperti scelti all’esterno degli organi rappresentativi della Comunità;
- b) tre nominati dal Consiglio regionale tra esperti in campo ambientale e con esperienza amministrativa o gestionale in enti pubblici.

7. In caso di mancata designazione dei membri, o di parte di essi, di cui alla lettera a), comma 6 entro sessanta giorni dall’insediamento di cui al comma 16, decorsi infruttuosamente ulteriori dieci giorni dall’invio della richiesta fatta dall’ufficio regionale competente, la Giunta regionale provvede alle nomine sostitutive.

8. Il Consiglio direttivo può validamente esercitare le funzioni di competenza quando sia composto da almeno quattro membri.

9. I membri del Consiglio direttivo, compreso il Presidente, durano in carica cinque anni con decorrenza dallo specifico atto di nomina e non possono essere nominati per più di due volte consecutive.

10. Il Consiglio direttivo nella prima seduta elegge al proprio interno, a votazione segreta e a maggioranza dei votanti, un Vicepresidente.

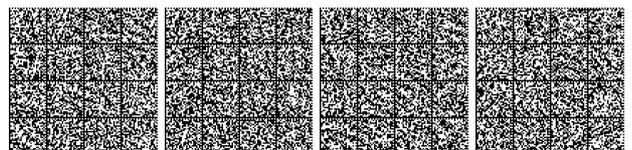
11. In caso di cessazione dalla carica del Presidente, per qualsiasi motivo, le funzioni sono esercitate dal Vicepresidente ed entro 45 giorni dalla cessazione è convocata la Comunità del Parco per la formalizzazione della proposta di cui al comma 4.

12. Il Consiglio direttivo:

- a) delibera su questioni generali, bilanci, programmi triennali e annuali, contrazione di mutui, acquisti e alienazioni immobiliari;
- b) ratifica gli atti adottati dal Presidente ai sensi del comma 5, lettera c);
- c) adotta il Piano del Parco e il Regolamento, ai sensi dell’articolo 14 della L.R. 38/1996;
- d) adotta lo Statuto dell’Ente Parco, ai sensi dell’articolo 13 della L.R. 38/1996.

13. Al Presidente dell’Ente Parco spetta un’indennità pari al 60% di quella attribuita per la medesima carica dai parchi nazionali.

14. Al Vicepresidente e ai membri del Consiglio direttivo spetta un gettone di presenza pari ad euro 30,00 per ogni seduta, oltre al rimborso delle spese di viaggio debitamente documentate.



15. La Comunità del Parco è costituita dai Sindaci, o Consiglieri comunali delegati, e dal Presidente della Provincia o Consigliere provinciale delegato, dei Comuni e delle Province i cui territori sono ricompresi, anche parzialmente, all'interno del territorio del Parco.

16. Entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge istitutiva del parco naturale regionale, il componente la Giunta competente provvede all'insediamento della Comunità del Parco.

17. La Comunità del Parco ha compiti consultivi e propositivi. In particolare il suo parere è obbligatorio.

a) sullo Statuto dell'Ente Parco;

b) sul Piano del Parco e sul Regolamento del Parco;

c) sul bilancio di previsione e sul conto consuntivo;

d) su altre questioni, a richiesta di un terzo dei componenti del Consiglio direttivo.

18. La Comunità del Parco elegge al suo interno un Presidente ed un Vicepresidente e può adottare un proprio regolamento interno per il suo funzionamento. La Comunità del Parco è convocata dal Presidente almeno due volte l'anno e quando venga richiesta la convocazione da parte di un terzo dei suoi componenti o su richiesta del Presidente dell'Ente Parco.

19. Ai componenti della Comunità del Parco spettano i rimborsi delle spese di viaggio debitamente documentate, limitatamente per incarichi conferiti dall'Ente.

20. Ai sensi di quanto disposto dall'articolo 16 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme sul procedimento amministrativo) i pareri di competenza della Comunità del Parco di cui al comma 17 si intendono favorevolmente acquisiti trascorsi venti giorni dalla avvenuta trasmissione degli atti da parte del Presidente dell'Ente Parco.

21. La Giunta regionale, con proprio provvedimento, in caso di *vacatio* degli organi direttivi, può affidare la gestione ad un Commissario scelto tra i dipendenti del Dipartimento competente.

22. Il Revisore unico è nominato dal Consiglio regionale ed è scelto tra coloro che sono iscritti nel registro di cui al decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39 (Attuazione della direttiva 2006/43/CE, relativa alle revisioni legali dei conti annuali e dei conti consolidati, che modifica le direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE, e che abroga la direttiva 84/253/CEE).

23. Il Revisore unico esercita il riscontro contabile sugli atti dell'Ente Parco secondo le norme di contabilità dello Stato e sulla base dei regolamenti di contabilità dell'Ente Parco e la vigilanza sulla regolarità contabile e finanziaria della gestione dell'Ente Parco. Redige una relazione sul bilancio di previsione e sul conto consuntivo e formula proposte tendenti a conseguire una migliore efficienza ed economicità della gestione.

24. È obbligatorio acquisire il parere del Revisore unico sul bilancio preventivo economico e sul conto consuntivo.

25. Il Revisore unico, qualora riscontri gravi irregolarità nella gestione dell'Ente Parco, ne riferisce immediatamente al Consiglio direttivo ed alla Giunta regionale.

26. Il Revisore ha diritto di accesso agli atti e ai documenti dell'Ente Parco e può partecipare, senza diritto di voto, alle sedute del Consiglio direttivo.

27. Il Revisore unico dura in carica cinque anni e non può essere rinominato presso lo stesso Ente Parco.

28. Al Revisore unico compete un compenso lordo annuo, determinato dal Consiglio direttivo, nel rispetto della legge regionale 4 luglio 2019, n. 15 (Disposizioni in materia di tutela delle prestazioni professionali e di equo compenso). Al medesimo è riconosciuto il rimborso delle spese di viaggio debitamente documentate, se sostenute per l'utilizzo di mezzi pubblici, ovvero un'indennità chilometrica pari ad 1/5 del costo di un litro di benzina, per ogni chilometro percorso con il mezzo proprio, dalla sede del proprio domicilio a quella del Parco.

29. In merito alla quantificazione dei compensi e dei gettoni di presenza, l'Ente Parco assicura il rispetto delle disposizioni nazionali in materia di coordinamento della finanza pubblica e di contenimento della spesa ove applicabili.

30. Sono incompatibili con le cariche di cui alle lettere a), b) e d) del comma 2:

a) coloro che hanno riportato condanne che non consentono l'iscrizione nelle liste elettorali, salvi gli effetti della riabilitazione;

b) i dipendenti dell'Ente Parco;

c) coloro che hanno con l'Ente Parco liti pendenti rientranti nella giurisdizione della magistratura ordinaria, amministrativa o tributaria;

d) coloro che hanno parte in imprese che forniscono beni o rendono servizi per conto dell'Ente Parco;

e) i Parlamentari nazionali o europei;

f) i Consiglieri o Assessori regionali;



- g) i Sindaci e Assessori di Comuni con popolazione superiore a 15 mila abitanti;
- h) i Presidenti delle Camere di Commercio;
- i) il Presidente ed il Vicepresidente della Comunità del Parco;
- j) gli Amministratori di enti, aziende ed agenzie dipendenti, vigilate o società partecipate dalla Regione.

31. Le cause di cui alle lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)* del comma 30 comportano, qualora intervengano in corso di mandato, la decadenza dall'incarico; per le restanti cause l'interessato esercita l'opzione entro 15 giorni dalla seconda nomina, a seguito dei quali decade automaticamente dall'incarico presso l'Ente Parco.”.

Infine, l'art.8, novellando l'art.12 della precedente L.R. n.42/2011, stabilisce al comma 2, lett.c) che

“*c)* ad apposite guardie del parco assegnate all'Ente Parco cui è attribuita la qualifica di agente di polizia giudiziaria di cui all'articolo 57 del codice di procedura penale con apposito decreto prefettizio nei limiti territoriali dell'area protetta di competenza;

ed al comma 3) che

“3. Il personale di cui alle lettere *c)* ... del comma 2 svolge il proprio servizio in divisa ed è munito di tesserino di riconoscimento rilasciato dall'Ente Parco.”.

2. Le predette disposizioni intervengono in modifica della disciplina del Parco Naturale regionale Sirente-Velino con revisione e riduzione dei suoi confini, restando esclusa l'area di circa 6.400 ettari, in una materia che coinvolge sia profili di tutela ambientale che paesaggistica la cui conservazione e valorizzazione, come codesta Corte ha in più occasioni affermato, spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., alla cura esclusiva dello Stato (*ex plurimis*, sentenza n. 172 del 2018; n. 367 del 2007).

Con le disposizioni sopra riportate il legislatore regionale, come si spiegherà, non ha rispettato la sfera di competenze ad esso destinate, ed ha violato la legislazione emanata dallo Stato nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di tutela del paesaggio, dell'ambiente e dell'ecosistema nonché in quella di ordinamento penale, che gli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. *l)*, *m)* e *s)*, della Costituzione, attribuiscono in via esclusiva allo Stato.

Pertanto, il Presidente del Consiglio dei Ministri propone il presente ricorso, affidandolo ai seguenti motivi in

DIRITTO

1. Illegittimità dell'art.2 della legge della Regione Abruzzo n.14 dell'8 giugno 2021,

A) sotto il profilo della tutela ambientale, per violazione degli artt.9, secondo comma, e 117, secondo comma, lett. *s)* Cost. in relazione agli obiettivi fissati dalla Strategia europea per la Biodiversità 2030, agli artt. 22, comma 1, lett. *a)* e *c)* e 23, 1 comma, della L. n.394/1991 (Legge quadro sulle aree protette), alla Direttiva 147/2009/CE, alla direttiva 42/2001/CE, all'art. 6 del DLGS 3 aprile 2006, n. 152, all'art.6, comma 3, della Direttiva 43/92/CE, come recepito dall'art.6 del DPR 120/2003, all'art.5 del DPR 357/1997;

B) sotto il profilo della tutela paesaggistica, per violazione degli artt.3, 9, secondo comma, 97 e 117, secondo comma, lett. *l)*, *m)* e *s)* Cost., in relazione agli artt. 135, 140, comma 2, 142, comma 1, lett. *c)*, *d)*, *f)*, *g)*, 143, commi 1, lett.c) e 9, 145, commi 3 e 5, 167, comma 4, 181 DLGS 42/2004 (codice dei beni culturali e del paesaggio); alla 1.47/1985, all'art.32, comma 27, DL n.269/2003.

1.A. Sotto il profilo della tutela ambientale.

1.A.a. La norma in esame contempla una nuova perimetrazione, di minore consistenza, attesa l'esclusione di 6.400 ettari, dell'area del Parco regionale Sirente-Velino.

In materia ambientale, la Legge quadro sulle aree protette - legge 6 dicembre 1991, n. 394 - contiene i principi fondamentali ai quali le Regioni sono tenute ad adeguarsi, in quanto tale disciplina è stata reiteratamente ricondotta dalla giurisprudenza costituzionale alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (da ultimo, sentenze n. 74 e n. 36 del 2017 Corte Cost.) perché espressione della competenza esclusiva dello Stato a porre *standards* uniformi di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, non derogabili in peius dalle regioni, pena l'invasione di un ambito di esclusiva spettanza statale.

L'art. 23 della suddetta legge quadro sulle aree protette (n. 394/1991) al primo comma dispone:

«1. La legge regionale istitutiva del parco naturale regionale, tenuto conto del documento di indirizzo di cui all'articolo 22, comma 1, lettera *a)*, definisce la perimetrazione provvisoria e le misure di salvaguardia, individua il soggetto per la gestione del parco e indica gli elementi del piano per il parco, di cui all'articolo 25, comma 1, nonché i principi del regolamento del parco.» ed il richiamato art. 22, comma 1, lett. *a)*, stabilisce che



«Costituiscono principi fondamentali per la disciplina delle aree naturali protette regionali: a) la partecipazione delle province, delle comunità montane e dei comuni al procedimento di istituzione dell'area protetta, fatta salva l'attribuzione delle funzioni amministrative alle province, ai sensi dell'articolo 14 della legge 8 giugno 1990, n. 142. Tale partecipazione si realizza, tenuto conto dell'articolo 3 della stessa legge n. 142 del 1990, attraverso conferenze per la redazione di un documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale dell'area da destinare a protezione, alla perimetrazione provvisoria, all'individuazione degli obiettivi da perseguire, alla valutazione degli effetti dell'istituzione dell'area protetta sul territorio» a garanzia, come disposto alla lett.c), per gli enti locali di partecipare alla gestione dell'area protetta, non potendo gli stessi essere estromessi dal procedimento con cui si compie un atto di evidente rilievo gestionale, quale quello di variazione dei confini del parco.

L'art.2 dell'impugnata legge, rubricato "Ente Parco e confini", nel far riferimento alla cartografia in allegato 1 e nel richiamare, per sostituirlo, l'art.2 della L.42/2011 ed il suo allegato 1, ha disposto la riduzione del perimetro del Parco Regionale Sirente — Velino, come precedentemente risultante dalla cartografia presente nella normativa modificata di cui all'art.2 L.R. 42/2011.

Ma nel disporre ciò, in primo luogo, non ha rispettato gli obiettivi fissati dalla Strategia europea per la Biodiversità 2030, la quale richiede ad ogni Stato membro di individuare una superficie protetta pari al 30% del territorio nazionale, e, di questa, a considerare strettamente protetto il 10%.

In secondo luogo, la variazione dei confini, contenuta nell'art.2, che non ha comportato modifiche del piano del parco, anziché essere effetto della partecipazione dei rappresentanti degli enti locali, risulta essere stata attuata direttamente con la legge, senza aver posto in essere il medesimo procedimento seguito dal legislatore per la perimetrazione provvisoria dei confini, nel quale, ai sensi dell'art. 22 della legge quadro, erano state coinvolte anche le autonomie locali.

1.A.b. L'art.2, riducendo l'area del Parco di 6.400 ettari, si pone ancora in contrasto con la Direttiva 2009/147/CE, che ha formalmente riconosciuto tutta l'area quale Zona di Protezione Speciale -codice IT7110130 della Rete Natura2000 della UE - rete ecologica diffusa su tutto il territorio dell'Unione, istituita ai sensi della Direttiva 92/43/CEE "Habitat" e costituita dai Siti di Interesse Comunitario (SIC), identificati dagli Stati Membri secondo quanto stabilito dalla stessa Direttiva Habitat, che vengono successivamente designati quali Zone Speciali di Conservazione (ZSC), e che comprende le Zone di Protezione Speciale (ZPS) istituite ai sensi della suddetta Direttiva 2009/147/CE "Uccelli" concernente la conservazione degli uccelli selvatici - riconoscimento in relazione al quale il Parco regionale Sirente-Velino, per mezzo dello Stato italiano, ha percepito cospicui finanziamenti dalla Commissione Europea al fine di tutelare l'Orso bruno, oggetto dell'accordo PATOM (Accordo tra Pubbliche Amministrazioni per l'implementazione del Piano d'Azione per la tutela dell'Orso bruno marsicano).

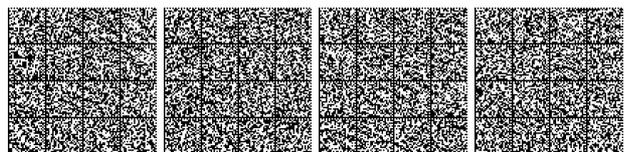
Conseguentemente, la sancita esclusione di siffatta, estesa porzione di territorio dal Parco Regionale, in riferimento alle leggi nazionali ed eurounitarie e alle misure di conservazione attualmente vigenti nelle aree della Rete Natura 2000, interessate dalla ripermimetrazione, che avevano tenuto conto dei vincoli imposti dal Parco Regionale, avrà come conseguenza che, venendo meno anche i vincoli imposti su tale porzione di territorio, lo Stato italiano rischierà la contestazione, anche in sede comunitaria, dell'inefficacia di dette misure di conservazione, con correlati riflessi anche sullo stesso accordo PATOM.

1.A.c. In una visione complessiva e di sistema degli impatti della norma regionale e nella ipotizzabile riconducibilità della intervenuta ripermimetrazione del Parco regionale alla nozione di "Piano", si delineano anche potenziali riflessi contrastanti con l'art. 6, DLGS 3 aprile 2006, n. 152 «in considerazione dei possibili impatti sulle finalità di conservazione dei siti designati come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici e quelli classificati come siti di importanza comunitaria per la protezione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatica».

Ciò, tenuto conto della ampia nozione di "piano", recata dalla Direttiva 42/2001/CE sulla Valutazione Ambientale Strategica, come recepita dal legislatore nazionale, in relazione alla quale la Commissione Europea è intervenuta più volte chiarendo, sulla base di una uniforme giurisprudenza della Corte di Giustizia, che ("[...] in considerazione della finalità della direttiva 2001/42, consistente nel garantire un livello elevato di protezione dell'ambiente, le disposizioni che delimitano l'ambito di applicazione di tale direttiva, ed in special modo quelle che enunciano le definizioni degli atti ivi previsti, devono essere interpretate in senso ampio" sentenza C-567/10, punti 24-43).

La Valutazione Ambientale Strategica deve, quindi, essere prevista per tutte quelle decisioni che determinano effetti sulle modalità di uso di una determinata area, provocandone un sostanziale cambiamento.

In proposito, sul concetto di "piano", si richiamano i paragrafi 3.3, 3.4, 3.5 e 3.6 del documento della Commissione Europea "Attuazione della direttiva 2001/42/ce concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente", in cui viene chiarito, in maniera inequivocabile, che



“uno dei possibili parametri di valutazione può essere la misura in cui è probabile che un atto abbia effetti significativi sull’ambiente. Una possibile interpretazione è che i termini includano qualsiasi dichiarazione ufficiale che vada oltre le aspirazioni e stabilisca un corso di azione per il futuro”

e, più avanti,

“Ciò potrebbe includere, ad esempio, piani per la destinazione dei suoli che stabiliscano le modalità di riassetto del territorio o che fissino delle regole o un orientamento sul tipo di sviluppo che potrebbe essere appropriato o consentito in determinate aree o ancora che propongano i criteri da tenere in considerazione nel concepimento del nuovo progetto”.

Tra l’altro, si deve anche considerare che la VAS è ancora più rilevante nei procedimenti che hanno per oggetto la rete Natura 2000 e, sempre in tale ottica, a tale violazione si accompagnerebbe anche quella, correlata, della mancata sottoposizione del provvedimento a Valutazione di Incidenza Ambientale (VINCA), di cui all’art. 6, comma 3, della Direttiva 43/92/CE, come recepito dall’art. 6, DPR 12 marzo 2003, n. 120, che ha sostituito l’art. 5, DPR 8 settembre 1997, n. 357, applicabile anche ai piani e ai programmi (anche in questo caso la Commissione Europea, a pag. 41 del documento “Gestione dei siti Natura 2000 - Guida all’interpretazione dell’articolo 6 della direttiva 92/43/CEE (direttiva Habitat)” ha osservato:

“Di ovvia rilevanza a norma della direttiva Habitat sono i piani territoriali o di destinazione dei suoli. Alcuni di essi hanno effetti legali diretti per la destinazione d’uso dei terreni, altri invece soltanto indiretti. A titolo di esempio, i piani territoriali regionali o aventi un’ampia estensione geografica spesso non sono applicati direttamente, bensì costituiscono la base per piani più dettagliati o fungono da quadro generale per consensi allo sviluppo con effetti legali diretti. Entrambi i tipi di piani di destinazione dei suoli si dovrebbero considerare coperti dall’articolo 6, paragrafo 3, nella misura in cui possono avere effetti significativi su un sito Natura 2000.”)

Pertanto, la Regione Abruzzo, attraverso un apposito screening di Valutazione di Incidenza Ambientale, avrebbe dovuto valutare quale effetto avrà il provvedimento sull’Orso bruno, presente nei siti SIC/ZPS (e anche esternamente ad essi, nelle aree oggetto appunto della ripermimetrazione) limitrofi al territorio ora escluso dall’area protetta.

A riguardo, va ribadito quanto già affermato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 38/2015, per cui “la disciplina della valutazione di incidenza ambientale (VINCA) sulle aree protette ai sensi di “Natura 2000”, contenuta nell’art. 5 del regolamento di cui al d.P.R. n. 357 del 1997, deve ritenersi ricompresa nella “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”, rientrando nella competenza esclusiva statale, e si impone a pieno titolo, anche nei suoi decreti attuativi, nei confronti delle Regioni ordinarie”.

1.B. Sotto il profilo della tutela paesaggistica.

Per effetto della revisione in senso riduttivo dei confini, effettuata dall’art. 2 della legge regionale in esame, parte dei territori dei Comuni, prima ricompresi nel Parco, sono sottratti oltre che alla tutela naturalistica, quali aree protette, anche alla correlata tutela paesaggistica, imposta *ex lege* sulle medesime aree, ai sensi dell’art. 142, comma 1, lett. f), del Codice dei beni culturali e del paesaggio (di seguito, anche solo codice) di cui al DLGS 42/2004.

Si tratta, ad esempio, del comune di Fagnano Alto e dei pregevoli centri del comune di Acciano, nonché del centro storico di Gagliano Aterno, che risulterà completamente sprovvisto di strumenti di tutela.

La scelta regionale risulta completamente immotivata e gravemente penalizzante per la tutela del paesaggio, che ha finora mantenuto intatta la propria rilevante valenza ambientale ed estetica, fortemente rinaturalizzato dal bosco e contraddistinto da centri storici con caratteri di grande pregio, pur se notevolmente danneggiati a causa del sisma del 2009 e quasi disabitati.

L’art. 142, comma 1, lett.f), del Codice contempla, tra le categorie di beni tutelati paesaggisticamente per legge, “i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi”, già riconosciuti meritevoli di tutela *ope legis* dalla legge n. 431/1985 (c.d. legge Galasso), in quanto considerate “comunque di interesse paesaggistico” e perciò sottoposte alla normativa di tutela.

Il contesto naturalistico-ambientale di spiccato rilievo paesaggistico, costituito dal Parco Naturale Regionale del Sirente-Velino risulta, quindi, integralmente tutelato *ope legis* anche dal punto di vista paesaggistico, oltre che dal punto di vista naturalistico, da oltre trent’anni.

Alcune porzioni dello stesso contesto sono tutelate paesaggisticamente anche in riferimento alla previsione di cui alle lettere d), c) e g) dell’art. 142, comma 1, del Codice.

Sono inoltre presenti aree tutelate con decreti ministeriali (D.M. 21/6/85 Gole di San Venanzio e D.M. 21/6/85 Monte Sirente).



Il perimetro originario del Parco risulta, inoltre, riportato come “Parco esistente” nel Piano Paesistico Regionale (PPR) vigente, approvato con atto del Consiglio Regionale 141/21 del 1990, così come nello strumento adottato nel 2004, e nel redigendo Piano paesaggistico, per il quale è prevista la co-pianificazione con il Ministero della cultura, ai sensi degli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio che prevede che le aree tutelate per legge siano necessariamente comprese nell’elaborazione del Piano paesaggistico (art. 143, comma 1, lett.c), e siano oggetto di co-pianificazione obbligatoria tra lo Stato e le Regioni (art. 135).

Al riguardo, si precisa che, benché l’attività di co-pianificazione non abbia ancora condotto alla definitiva approvazione del Piano paesaggistico regionale, ai sensi del Codice, sono tuttora pienamente validi ed efficaci gli accordi tra la Regione Abruzzo e il Ministero della Cultura oggetto dell’Intesa sottoscritta nel 2009 e del disciplinare aggiornato, sottoscritto in data 8 giugno 2016. Tali accordi si riferiscono a tutto il territorio regionale.

L’iter di elaborazione e approvazione della legge regionale in esame, invece, non ha previsto alcun coinvolgimento degli Uffici territoriali di detto Ministero costituendo l’espressione di una scelta unilaterale della Regione Abruzzo su una materia che attiene all’attività di copianificazione paesaggistica obbligatoria.

La modifica unilaterale dei confini del Parco regionale, in senso riduttivo, da parte della Regione, quindi, è costituzionalmente illegittima in quanto un’ampia parte del territorio regionale, pur mantenendo invariati i caratteri di pregio riconosciuti da oltre trent’anni, viene esclusa dal perimetro del Parco naturale e, conseguentemente, sottratta oltre che alla tutela naturalistica anche a quella paesaggistica.

Seppure alle Regioni sia consentito legittimamente modificare i confini dei parchi regionali con propria legge, come di recente affermato dalla Corte Costituzionale - che ha ritenuto legittimo l’ampliamento del Parco regionale dell’Appia Antica da parte della Regione Lazio con la legge regionale n. 7/2018 (sentenza n.276/2020) - deve tuttavia rimarcarsi che, in quel caso, si trattava di un ampliamento dei confini del Parco, e conseguentemente, anche di ampliamento del relativo vincolo paesaggistico, attività conforme alla costante giurisprudenza della Corte che riconosce alle Regioni, in materia ambientale, la potestà di dettare leggi volte unicamente a incrementare il livello della tutela, e non certo a ridurlo.

La Corte ha riconosciuto alle Regioni un ruolo integrativo e concorrente, meramente aggiuntivo e non sostitutivo, della potestà statale in materia di tutela dei beni culturali (cfr: sentenza Corte cost. n. 194/2013); ruolo da ritenersi analogamente predicabile anche in materia di tutela del paesaggio, ove le Regioni esercitano le specifiche competenze amministrative alle stesse attribuite dal Codice.

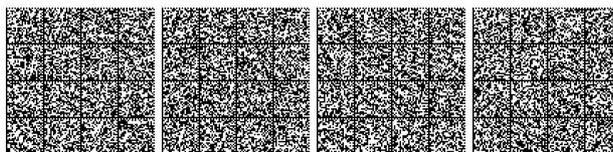
Con la legge in esame, la Regione Abruzzo ha, quindi, ecceduto i limiti propri dell’autonomia regionale, come delimitati dalle pronunce della Corte (da ultimo, cfr: sentenza n. 134/2020, nella quale si afferma: “Questa Corte ha infatti ripetutamente ricondotto all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. la disciplina ambientale dei parchi (da ultimo, sentenze n. 290 del 2019; n. 121 del 2018), pur riconoscendo che il parco regionale resta «tipica espressione dell’autonomia regionale» (sentenza n. 108 del 2005), e che esso «ben può essere oggetto di regolamentazione da parte della Regione, in materie riconducibili ai commi terzo e quarto dell’art. 117 Cost., purché in linea con il nucleo minimo di salvaguardia del patrimonio naturale, da ritenere vincolante per le Regioni» (sentenza n. 44 del 2011)”.

1.B.a. Nello specifico, l’art. 2 della legge regionale si pone anzitutto in contrasto con l’art. 142, comma 1, Iett.f), del Codice che sottopone a tutela paesaggistica per legge i territori dei parchi e delle riserve, nonché le fasce di protezione esterna dei parchi, in ragione del valore paesaggistico intrinseco che tali aree presentano per le loro caratteristiche morfologiche e ubicazionali.

La norma regionale, riducendo notevolmente i confini del Parco, inteso quale bene paesaggistico, sottrae alla tutela paesaggistica ampie porzioni di territorio, ad oggi tutelate in forza della legge nazionale.

La Corte costituzionale ha già riconosciuto l’illegittimità di disposizioni regionali che miravano, sostanzialmente, alla rimozione di vincoli paesaggistici esistenti *ope legis*, mediante “sottrazione” del territorio regionale alla categoria prevista dal legislatore statale (ci si riferisce alla sentenza n. 210/2014 che ha dichiarato illegittimo l’art. 1 della legge della Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2013, n. 19, il quale privava il sistema di tutela del paesaggio e dell’ambiente del presidio costituito dagli usi civici in tal modo direttamente incidendo, invadendola, sulla competenza esclusiva dello Stato in materia). In tale occasione la Corte ha rimarcato che “La coesistenza dei due ambiti competenziali impone la ricerca di un modello procedimentale che permetta la conciliazione degli interessi che sono ad essi sottesi”. Secondo la Corte, in tali casi, lo strumento del piano paesaggistico si rivela inadeguato, in quanto “la tutela dell’interesse ambientale esige l’anticipazione dell’intervento statale alla fase della formazione del piano di accertamento straordinario previsto dalla disposizione regionale censurata”, fase che, nel caso in esame, coincide con l’iter regionale che ha portato alla riduzione dei confini del Parco, quale presupposto amministrativo su cui poggia il vincolo paesaggistico.

La Corte ha infatti affermato che “La necessità di tale anticipazione deriva dalla stessa natura del bene protetto. Gli usi civici, infatti, analogamente ad altre fattispecie quali le università agrarie, i parchi e le riserve, non trovano la loro fonte nel dato puramente geografico, oggetto; di mera rilevazione nel piano paesaggistico (come accade, ad



esempio, per le fasce di rispetto), bensì in precedenti atti amministrativi, cosicché è in questa fase a monte che si consuma la scelta ambientale. (...) D'altra parte l'eventuale apposizione di un diverso vincolo non è in grado di assicurare una tutela equivalente, poiché in questo caso il mantenimento delle caratteristiche morfologiche ambientali richiede non una disciplina meramente "passiva", fondata su limiti e divieti, ma un intervento attivo, e cioè la cura assidua della conservazione dei caratteri che rendono il bene di interesse ambientale" concludendo: "In tale prospettiva, deve concludersi che per una efficace tutela del paesaggio e dell'ambiente non è sufficiente un intervento successivo alla soppressione degli usi civici: occorre al contrario garantire che lo Stato possa far valere gli interessi di cui è portatore sin nella formazione del piano straordinario di accertamento demaniale, concorrendo a verificare se sussistano o meno le condizioni per la loro stessa conservazione, ferme restando le regole nazionali inerenti al loro regime giuridico e alle relative forme di tutela".

Anche più recentemente, la Corte ha annullato una disposizione regionale che, modificando una precedente legge regionale che aveva introdotto un vincolo "ha surrettiziamente aggirato il vincolo posto dalla norma interposta costituita dall'art. 142, comma 1, lettera g), del d.lgs. N. 42 del 2004" (sentenza n. 141/2021).

La norma regionale denunciata, pertanto, riducendo i confini del Parco regionale, i cui territori sono tutelati *ope legis* dal Codice, ha violato la norma statale che sottopone a tutela paesaggistica il territorio dei parchi, anche regionali, in quanto, operando autonomamente e senza il coinvolgimento dello Stato, ha sottratto parte del territorio regionale, contraddistinto per i suoi caratteri di pregio naturalistico-ambientale, alla tutela paesaggistica imposta *ope legis*.

1.B.b. La scelta del legislatore regionale appare contraria anche al principio di co-pianificazione obbligatoria imposto dal Codice con riferimento alle aree tutelate per legge, oltre che agli altri beni paesaggistici (artt. 135, 143 e 145), dimostrandosi lesiva delle competenze primarie in materia di tutela del paesaggio come riconosciute allo Stato, in via esclusiva, dall'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost.

Appare evidente, infatti, che il legislatore regionale è intervenuto unilateralmente a modificare il bene paesaggistico "Parco Naturale regionale Sirente Velino", già confluito nel Piano paesaggistico regionale, elaborato dalla Regione ai sensi della normativa c.d. Galasso, nonché nel nuovo Piano paesaggistico in corso di elaborazione con lo Stato e oggetto di co-pianificazione obbligatoria, intervenendo al di fuori del quadro necessario della pianificazione paesaggistica, nel quale oggi è confluito il bene paesaggistico *de quo*.

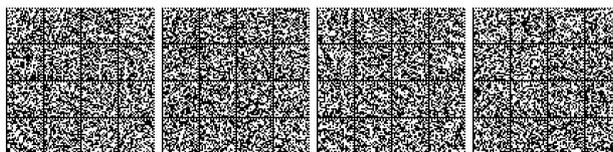
Solo al Piano paesaggistico, elaborato congiuntamente con lo Stato, quanto meno con riferimento ai beni paesaggistici, spetta, infatti, la ricognizione dei beni paesaggistici e l'elaborazione delle relative prescrizioni d'uso, nonché l'individuazione della tipologia delle trasformazioni compatibili, di quelle vietate nonché delle condizioni delle eventuali trasformazioni. Il legislatore nazionale, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia ha, infatti, assegnato al Piano paesaggistico una posizione di assoluta preminenza nel contesto della pianificazione territoriale.

Gli articoli 143, comma 9, e 145, comma 3, del Codice sanciscono l'inderogabilità delle previsioni del predetto strumento da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico e la loro cogenza rispetto agli strumenti urbanistici, nonché l'immediata prevalenza del Piano paesaggistico su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica (cfr: Corte cost. n. 180/2008).

Si tratta di una scelta di principio, la cui validità e importanza è già stata affermata più volte dalla Corte costituzionale, che ha da tempo statuito l'esistenza di un vero e proprio obbligo, costituente un principio inderogabile della legislazione statale, di elaborazione congiunta del Piano paesaggistico, con riferimento ai beni vincolati (Corte cost. n. 86/2019) e ha rimarcato che l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica "è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale" (Corte cost., n. 182/2006; cfr: anche la sentenza n. 272/2009). La Corte ha riconosciuto la prevalenza dell'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica:

"Come questa Corte ha avuto modo di affermare anche di recente con la sentenza n. 367 del 2007, sul territorio vengono a gravare più interessi pubblici: da un lato, quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.; dall'altro, quelli riguardanti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati, in virtù del terzo comma dello stesso art. 117, alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni. In definitiva, si «tratta di due tipi di tutela, che ben possono essere coordinati fra loro, ma che debbono necessariamente restare distinti» (così la citata sentenza n. 367/2007).

Ne consegue, sul piano del riparto di competenze tra Stato e Regione, in materia di paesaggio, la «separatezza tra pianificazione territoriale ed urbanistica, da un lato, e tutela paesaggistica dall'altro», prevalendo, comunque, «l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica» (sentenza n. 182/2006). E' in siffatta più ampia prospettiva che, dunque, si colloca il principio della "gerarchia" degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, espresso dall'art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004" (sentenza n. 180/2008).



La norma regionale è illegittima in quanto determina una vistosa deroga, se non addirittura un pieno contrasto, al principio della necessaria prevalenza della pianificazione paesaggistica rispetto a ogni altro piano, programma o progetto nazionale o regionale (ex art. 145, comma 3, del Codice).

I.B.c. La norma in esame appare contraria anche al principio di irrevocabilità dei vincoli paesaggistici, accolto dal Codice. Occorre, a riguardo, evidenziare che la natura meramente accertativa del vincolo paesaggistico, in conseguenza del cui riconoscimento trova applicazione il regime di tutela, fa sì che una volta riconosciuto l'interesse paesaggistico del bene, lo stesso non possa più essere revocato, neppure mediante *contrarius actus*.

Tale irrevocabilità discende, secondo i principi, dalla natura meramente ricognitiva dei vincoli paesaggistici, come riconosciuta dalla Corte fin dalla sentenza n. 56/1968, in quanto i "beni immobili qualificati di bellezza naturale hanno valore paesistico per una circostanza che dipende dalla loro localizzazione e dalla loro inserzione in un complesso che ha in modo coesistente le qualità indicate dalla legge. Costituiscono cioè una categoria che originariamente è di interesse pubblico e l'Amministrazione, operando nei modi descritti dalla legge rispetto ai beni che la compongono, non ne modifica la situazione preesistente, ma acclara la corrispondenza delle sue qualità alla prescrizione normativa".

A maggior ragione, l'accertamento di un interesse pubblico "immanente al bene" si verifica se l'individuazione dei beni paesaggistici, anziché essere compiuta dall'amministrazione mediante puntuali provvedimenti amministrativi, è effettuata dallo stesso legislatore, mediante l'indicazione di specifiche categorie di beni, i quali sono quindi ritenuti originariamente di interesse paesaggistico. Se l'individuazione del bene paesaggistico è sufficiente a svelarne la natura intrinseca di interesse pubblico, detta natura non può venire meno per effetto della revoca della fonte del vincolo, sia essa un provvedimento amministrativo o una norma primaria o anche una disposizione del piano paesaggistico.

Tale principio, direttamente discendente dall'art. 9 Cost., è accolto nel Codice che non ha riprodotto l'art. 14 del vecchio regolamento di cui al R.D. n.1357/1940, da considerarsi implicitamente abrogato, che prevedeva il potere ministeriale, sentita la Commissione provinciale, di "togliere o restringere il vincolo (...) quando siano venute a mancare o a mutare le esigenze che lo avevano determinato".

Il Codice, infatti, nega persino al piano paesaggistico, benché elaborato congiuntamente e condiviso con specifico accordo procedimentale tra Regione e Stato, il potere di rimuovere o ridurre vincoli paesaggistici preesistenti (*cf.* art. 140, comma 2).

La disposizione si riferisce ai vincoli provvedimentali, in quanto non potrebbe, nemmeno in via ipotetica, dubitarsi che il piano possa revocare vincoli imposti dallo stesso legislatore. La disciplina di tutela paesaggistica ha accentuato, rispetto alle originarie disposizioni della legge n. 1497/1939, una logica, per così dire "incrementale", secondo la quale i vincoli possono essere estesi e integrati nei contenuti precettivi, e non perdono efficacia né devono essere sottoposti a forme di revisione o conferma, ma non possono venire meno una volta imposti, salvi i casi eccezionali nei quali sia definitivamente perduto l'elemento materiale nel quale si esprime il valore paesaggistico meritevole di tutela.

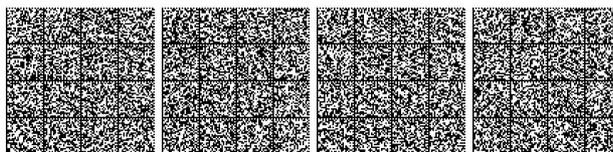
Tali conclusioni, peraltro, sono pacificamente accolte dal Giudice amministrativo, che, con riferimento ai boschi, anche recentemente ha ribadito "L'art. 142, comma 1, lettera g) del d.lgs. N. 42/2004 ha individuato i territori coperti da boschi fra i beni paesaggistici tutelati per legge, con previsione meramente ricognitiva. Ne consegue, dunque, che i boschi costituiscono un bene paesaggistico sottoposto a tutela diretta dalla legge con vincoli che gli strumenti di pianificazione regionale devono recepire, non soggetti a decadenza, perché traggono origine dalle caratteristiche dell'area, il cui valore paesaggistico impone limitazioni all'esercizio delle facoltà di uso della stessa, rispetto alle quali non solo l'intervento dell'Amministrazione, ma anche quello del legislatore, assume valenza, come detto, ricognitiva e non costitutiva derivante dalla qualità intrinseca del bene tutelato" (Consiglio di Stato, sentenza n. 6921/2018).

Si sottolinea che il legislatore statale ha espressamente sancito, nel Testo unico delle foreste di cui al d.lgs. N. 34 del 2017, il divieto di diminuzione del livello di tutela stabilito dal legislatore, in diretta applicazione dell'art.9 della Costituzione, conformando la funzione integrativa regionale in senso (solo) ampliativo della tutela.

Analogamente, in materia di usi civici, il legislatore statale è intervenuto in occasione della legge n. 168/2017, concernente i domini collettivi precisando, riguardo al vincolo paesaggistico, che "Tale vincolo è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici" (*cf.* art. 3, comma 6), con ciò sancendo il principio in base al quale il vincolo paesaggistico gravante sull'uso civico non si può considerare estinto in virtù dei provvedimenti di sclassificazione, che hanno, in ogni caso, riguardo a interessi diversi dalla tutela del paesaggio.

Poiché con riferimento alla categoria di beni di cui alla lett.f) dell'art. 142, comma 1, del Codice, tale principio non risulta esplicitato, la Regione, intervenendo sui confini del Parco in senso riduttivo, consegue l'effetto di ridurre illegittimamente anche il vincolo paesaggistico, in contrasto con il richiamato principio di irrevocabilità del vincolo paesaggistico.

I.B.d. L'art.2 della normativa regionale, operando la riduzione dei confini del Parco regionale, determina altresì un abbassamento dei livelli di tutela in violazione dell'art. 9 Cost.



La Corte costituzionale, nella nota sentenza n. 151/1985, ha evidenziato come il legislatore, con il decreto-legge n. 312/1985 e con la legge di conversione n. 431/1985, abbia proceduto all'individuazione di porzioni e di elementi del territorio stesso "secondo tipologie paesistiche ubicazionali o morfologiche rispondenti a criteri largamente diffusi e consolidati nel lungo tempo", introducendo "una tutela del paesaggio improntata a integralità e globalità, vale a dire implicante una riconsiderazione assidua dell'intero territorio nazionale alla luce e in attuazione del valore estetico-culturale" sancendo la piena legittimità della scelta del legislatore statale e chiarendo come

"Una tutela così concepita è aderente al precetto dell'art. 9 Cost., il quale, secondo una scelta operata al più alto livello dell'ordinamento, assume il detto valore come primario (cfr. sentenze di questa Corte n. 94 del 1985 e n.359 del 1985), cioè come insuscettivo di 'essere subordinato a qualsiasi altro'".

Appare evidente, quindi, che l'operazione "inversa" compiuta dalla Regione Abruzzo, di espungere dal Parco parte del territorio regionale prima ricompreso all'interno del suo perimetro e quindi (prima) interamente soggetto al vincolo paesaggistico *ope legis*, è lesiva anche dell'art. 9 Cost, che eleva il paesaggio al rango di valore "primario e assoluto" (sentenza Corte cost. n. 367/2007).

I.B.e. La norma regionale è altresì contraria ai principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui agli articoli 3 e 97 Cost. La Regione ha, infatti, ridotto i confini del Parco, sottraendo parte dei territori alla tutela paesaggistica esistente *ope legis*, senza che tale abrogazione sia giustificata dal contemperamento con altri interessi costituzionalmente protetti, eventualmente coinvolti e considerati prevalenti. Risulta, anzi, che i territori, ora esclusi, dal Parco, abbiano conservato nell'ultimo trentennio le caratteristiche che avevano a suo tempo sorretto la sottoposizione alla tutela naturalistica e, conseguentemente, anche a quella paesaggistica.

La Corte costituzionale ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale di simili normative regionali che intervengono retroattivamente su disposizioni precedenti al solo fine di sottrarre al regime di tutela categorie di beni precedentemente vincolati (ci si riferisce al caso delle zone umide della Sardegna, su cui cfr. sentenza Corte cost. n. 308/2013).

In quell'occasione la Corte ha ritenuto, tra l'altro, che

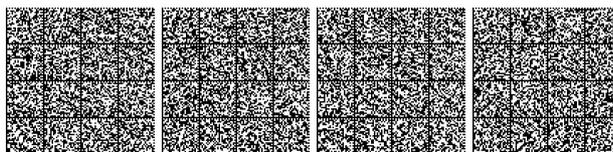
"... la volontà del legislatore deve ravvisarsi, alla luce di quanto statuito nella legge regionale n. 8 del 2004 e nelle relative norme del cosiddetto Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. N. 42 del 2004, nella volontà di assicurare un'adeguata tutela e valorizzazione del paesaggio, in primo luogo attraverso lo strumento del Piano paesistico regionale (art. 1 della legge regionale n. 8 del 2004; art. 135 del Codice dei beni culturali e del paesaggio). L'effetto prodotto dalla norma regionale impugnata, all'opposto, risulta essere quello di una riduzione dell'ambito di protezione riferita ad una categoria di beni paesaggistici, le zone umide, senza che ciò sia imposto dal necessario soddisfacimento di preminenti interessi costituzionali. E ciò, peraltro, in violazione di quei limiti che la giurisprudenza costituzionale ha ravvisato alla portata retroattiva delle leggi, con particolare riferimento al rispetto delle funzioni riservate al potere giudiziario. Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n.20 del 2012".

A ciò deve aggiungersi che l'eliminazione del vincolo paesaggistico determina, manifestamente arbitrari e irragionevoli, in quanto comporta un ingiustificato abbassamento del livello della tutela del paesaggio. Anche a voler ammettere che un vincolo paesaggistico già imposto possa venire meno, dovrebbe quanto meno ritenersi che l'eliminazione del vincolo debba essere giustificata da una ponderazione di interessi che faccia emergere un altro valore costituzionale primario meritevole di prevalere su quello paesaggistico.

Nulla di simile è dato rinvenire nella legge regionale in esame, la quale ignora i vincoli paesaggistici imposti da oltre trent'anni, sottraendo parte dei territori comunali dal perimetro del Parco, pur in costanza del valore naturalistico-ambientale riconosciuto dal legislatore meritevole di tutela naturalistica, oltre che paesaggistica *ope legis*, e senza che emerga alcuna finalità di tutela di altri interessi meritevoli di tutela prevalente.

Ulteriore profilo di irragionevolezza si collega al fatto che l'eliminazione del vincolo paesaggistico comporta l'archiviazione dei procedimenti di autorizzazione paesaggistica già pendenti, rendendo improvvisamente e irragionevolmente privi di causa non solo i provvedimenti autorizzatori già rilasciati, ma anche le sanzioni già irrogate per gli illeciti paesaggistici realizzati, in aperto contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost.

I.B.f. Il primo effetto dell'abrogazione del vincolo paesaggistico è, sicuramente, quello di consentire il rilascio del condono edilizio (ai sensi delle normative eccezionali del 1985, del 1994 e del 2004) anche per edificazioni che non sarebbero state condonabili. Con riferimento alle domande finalizzate al rilascio del provvedimento di condono per abusi realizzati prima dell'imposizione del vincolo paesaggistico del 1989, la norma riveste un manifesto effetto premiale, atteso che, per le edificazioni abusivamente eseguite nei territori prima facenti parte del Parco, le domande potranno essere senz'altro accolte, senza necessità di acquisire il parere dell'Amministrazione preposta alla tutela del paesaggio, che dovrebbe operare la valutazione di compatibilità con il vincolo sopravvenuto, ai sensi dell'art.32 della legge n. 47/1985.



Ciò che è più grave, e rende manifestamente evidente l'illegittimità costituzionale della disciplina censurata, è l'effetto che si produrrà con riferimento alle edificazioni eseguite dopo l'imposizione del vincolo del 1989, atteso che, per tali edificazioni, non sarebbe stato possibile neppure astrattamente accedere al condono edilizio del 2004.

Come è noto, infatti, l'art.32, comma 27, lett. *d*), del DL n. 269/2003 preclude in modo assoluto la sanatoria delle opere abusive qualora "siano state realizzate su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, dei beni ambientali e paesistici, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali qualora istituiti prima della esecuzione di dette opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici".

Appare evidente che il mutamento di disciplina, da parte della Regione, è sostanzialmente indirizzato a facilitare il ricorso alla sanatoria edilizia, con efficacia estesa anche al passato, così da ampliare, irragionevolmente, la sfera dei possibili beneficiari, rendendo persino ammissibili retroattivamente domande di condono che, in assenza della norma censurata, non sarebbero state neppure scrutinabili nel merito.

Al riguardo, deve qui ricordarsi che, con la sentenza n. 39/2006, la Corte Costituzionale ha già censurato, per manifesta irragionevolezza e contrarietà all'art. 3 Cost., la normativa regionale (della Regione Siciliana) volta a rendere retroattivamente più ampia l'area di applicazione del condono edilizio, affermando che la tutela dei vincoli paesaggistici ed ambientali prevale sulle ipotesi di condono edilizio.

Conseguentemente, la disciplina regionale si pone in violazione della potestà esclusiva dello Stato in materia di ordinamento penale, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *l*), Cost., nonché della potestà dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lett. *m*) e di tutela del paesaggio nell'ambito delle procedure di condono edilizio (art. 117, secondo comma, lett. *s*), in concreto esercitata mediante la legge n. 47/1985 e l'art. 3; D.L. n. 269/2003.

I.B.h. Sotto ulteriore profilo, strettamente connesso a quanto sin qui osservato, l'abolizione del vincolo determinerà il venir meno in radice di abusi paesaggistici che non sarebbero stati neppure sanabili ai sensi degli artt. 167 e 181 del Codice.

Le suddette disposizioni consentono, infatti, di valutare la compatibilità paesaggistica delle opere eseguite in assenza di autorizzazione paesaggistica esclusivamente nei casi tassativamente indicati al comma 4 dell'art. 167. In particolare, la sanatoria è esclusa in radice laddove siano stati realizzati superfici utili o volumi o siano stati aumentati quelli legittimamente realizzati.

L'abolizione del vincolo paesaggistico comporterà il venir meno anche degli illeciti, stante la radicale eliminazione del vincolo, con conseguente abolizione anche del trattamento sanzionatorio penale con invasione, da parte della Regione, della potestà statale in materia di ordinamento penale (art. 117, secondo comma, lett. *l*).

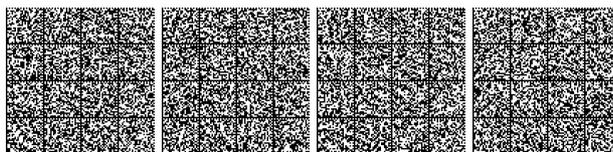
La Corte costituzionale ha già puntualizzato, in passato, in tema di condono edilizio, che

"Non vi è dubbio sul fatto che solo il legislatore statale può incidere sulla sanzionabilità penale"(sentenza n. 487/1989) e che esso, specie in occasione di sanatorie amministrative, dispone di assoluta discrezionalità in materia "di estinzione del reato o della pena, o di non procedibilità" (sentenze n. 327/2000, n. 149/1999 e n.167/1989, richiamate nella sentenza n. 196/2004):

In tale ottica, le disposizioni regionali che incidono sul trattamento sanzionatorio degli illeciti paesaggistici, anche sul piano amministrativo, si pongono in contrasto con la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti uniformemente in tutto il territorio nazionale, venendo, quindi, in rilievo la violazione della potestà esclusiva dello Stato in materia di ordinamento penale, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *l*) Cost., nonché della potestà dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lett. *m*) e dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*) per violazione degli artt.167 e 181 del Codice, da considerare parametri interposti.

I.B.i. L'art.2 della legge regionale in esame, laddove introduce il nuovo comma 1 dell'art. 2 della legge regionale n. 42 del 2011, viola il principio costituzionale di leale collaborazione, in quanto esse costituisce il frutto di una scelta assunta unilateralmente dalla Regione, al di fuori del percorso condiviso con lo Stato, trasfuso nell'intesa sottoscritta nel 2009 e che ha condotto al disciplinare aggiornato, sottoscritto in data 8 giugno 2016.

Va ricordato al riguardo che, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, il principio di leale collaborazione "deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni", atteso che "la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti" (così in particolare, tra le tante, Corte cost. n. 31/2006). In particolare, la Corte ha chiarito che "Il Principio di leale collaborazione, anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto" (così ancora la sentenza richiamata).



Più recentemente, la Corte ha ribadito che la “unitarietà del valore della tutela paesaggistica comporta (...) l'impossibilità di scindere il procedimento di pianificazione paesaggistica in subprocedimenti che vedano del tutto assente la componente statale”, sottolineando che il principio di leale collaborazione deve concretizzarsi in “un confronto costante, paritario e leale tra le parti, che deve caratterizzare ogni fase del procedimento e non seguire la sua conclusione” (sentenza n. 240/2020).

La scelta unilaterale della Regione Abruzzo, al di fuori del percorso di collaborazione già proficuamente avviato con lo Stato, si pone in contrasto anche con il predetto principio, traducendosi in un comportamento non leale, nella misura in cui, nonostante il percorso di collaborazione avviato, la Regione approva la riduzione dei confini del Parco naturale, destinata a produrre i suoi effetti nelle more dell'approvazione del Piano paesaggistico oggetto di accordo con il Ministero della Cultura.

2. Illegittimità dell'art.3 della legge della Regione Abruzzo n.14 dell'8 giugno 2021 per violazione dell'art. 117 Cost., comma 2, lett. s) in relazione agli artt. 22, comma 1, lett.c), 23 e 24, comma 1, della legge n. 394 del 6 dicembre 1991.

L'art.3 della legge regionale in esame, nel sostituire i commi da 2 a 26 dell'art. 3 della L.R. 42/2011, si pone in contrasto con il parametro interposto statale di cui all'art. 24, comma 1, della legge quadro n. 394 del 1991 - legge quadro. sulle aree protette — che, sotto la rubrica “Organizzazione amministrativa del parco naturale regionale” prevede che:

«1. In relazione alla peculiarità di ciascuna area interessata, ciascun parco naturale regionale prevede, con apposito statuto, una differenziata forma organizzativa, indicando i criteri per la composizione del consiglio direttivo, la designazione del presidente e del direttore, i poteri del consiglio, del presidente e del direttore, la composizione e i poteri del collegio dei revisori dei conti e degli organi di consulenza tecnica e scientifica, le modalità di convocazione e di funzionamento degli organi statutari, la costituzione della comunità del parco.»

Nella sua attuale formulazione l'art. 3 della L.R. 14/2021 — sopra riportato - assorbe in larga parte i contenuti dello statuto del Parco regionale, stabilendo direttamente i criteri per la composizione degli Organi del Parco, nonché i relativi poteri sostanziando così un'indebita spoliatura delle potestà regolamentari della comunità locale da parte del consiglio regionale, laddove tale regolamentazione deve essere demandata allo Statuto.

Ciò comporta l'inosservanza dei principi fondamentali in tema di disciplina delle aree naturali protette regionali, recati dalla legge quadro n. 394/1991, che all'art.22, comma 1, lett.c), prevede «la partecipazione degli enti locali interessati alla gestione dell'area protetta;» i quali hanno, per l'appunto, la facoltà di stabilire la forma organizzativa dell'Ente Parco attraverso la redazione dello Statuto che, in analogia con quanto esplicitamente previsto per i Parchi nazionali all'art. 9, comma 8-*bis* e 9, della L. 394/91, «è deliberato dal consiglio direttivo, sentito il parere della Comunità del parco» e, solo successivamente alla sua deliberazione, può passare ad essere sottoposto a verifica di legittimità da parte della Regione, che può richiederne il riesame, attendere le controdeduzione dell'Ente ed infine adottare lo Statuto. Tenuto, altresì, conto che l'art. 24 della citata legge quadro conferisce competenza organizzativa alla fonte statutaria, proprio perché essa permette di adeguare l'organizzazione del parco alle “peculiarità” del territorio.

Una disciplina uniforme, come quella contenuta nella norma impugnata, non è perciò idonea ad adattarsi alla specificità dell'area del parco, ponendo così a repentaglio lo standard minimo di tutela dell'ambiente prescritto dal legislatore statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., a cui deve conformarsi la potestà legislativa residuale della Regione in tema di organizzazione dei propri enti (*cf.* in tal senso, sentenza Corte Cost. n. 134/2020).

Si ritiene opportuno, a riguardo, richiamare, stante la relativa attinenza, quanto sancito dalla Corte Costituzionale, con sentenza n. 134/2020 - con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Liguria n. 3/2019, nella parte in cui modificava con legge regionale i confini dei parchi naturali regionali delle Alpi Liguri, dell'Antola, dell'Aveto e del Beigua.

A giudizio della Consulta, ognuna di queste variazioni, “non è stata affidata a modifiche del piano del parco, alle quali avrebbero potuto partecipare i rappresentanti degli enti locali, ma è avvenuta direttamente con legge, e deve perciò osservare il medesimo procedimento seguito dal legislatore ai fini della perimetrazione provvisoria dei confini, ai sensi dell'art. 22 della legge quadro, compresa la interlocuzione con le autonomie locali”.

Detto pronunciamento s'inserisce nel solco di quanto dalla stessa Corte già affermato riguardo alla partecipazione degli enti locali, ritenuta necessaria e non surrogabile con forme alternative di coinvolgimento (sentenza n. 282/2000), in quanto esprime, nell'attuale riparto delle competenze legislative, uno standard minimo inderogabile di tutela dell'ambiente, atto a garantire che sia acquisita al procedimento di istituzione e di soppressione di detti parchi la voce di chi rappresenta lo specifico territorio, i cui interessi sono in tal modo posti in rilievo.



Il mancato coinvolgimento degli enti locali, costituisce, quindi, un vizio della fase procedimentale, che si trasferisce alla legge provvedimento con cui essa è stata conclusa e di cui conosce la Corte (sentenze n. 2/2018; n. 241/2008; n. 311/1999).

La Regione, quindi, ha inteso modificare d'imperio i confini del Parco naturale regionale Sirente Velino eludendo le previste procedure di revisione del piano del parco, attraendo così a sé interamente il governo delle aree protette, che viene sottratto agli Enti Parco previsti dalla legge statale n. 394/1991.

A riguardo, non può non evidenziarsi, con riferimento ai citati profili di illegittimità, che, come ripetutamente stabilito dalla Corte Costituzionale (sentenze n. 315 e n. 193/2010, n. 44, n. 269 e n. 325/2011, n. 14/2012, n. 212/2014 e n. 36/2017), la disciplina delle aree protette rientra nella competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente» ex art. 117, secondo comma, lettera s), ed è contenuta nella legge n. 394/1991 che detta i principi fondamentali della materia, ai quali la legislazione regionale è chiamata ad adeguarsi, assumendo anche i connotati di normativa interposta che deve considerarsi espressione, per l'appunto, dell'esercizio della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenze n. 44/2011, n. 315 e n. 20/2010).

Le Regioni, pertanto, in ambito di aree protette, possono soltanto determinare maggiori livelli di tutela, ma non derogare alla legislazione statale (Corte Cost. sentenze n. 44/2011, n. 193/2010, n. 61/2009 e n. 232/2008).

In particolare, la giurisprudenza costituzionale ha chiarito come «il territorio dei parchi, siano essi nazionali o regionali, ben (possa) essere oggetto di regolamentazione da parte della Regione, in materie riconducibili ai commi terzo e quarto dell'art.117 Cost., purchè in linea con il nucleo minimo di salvaguardia del patrimonio naturale, da ritenere vincolante per le Regioni» (Corte Cost., sentenze nn.rr. 232/2008, punto 5. Del Considerato in diritto e 44/2011, già citata).

Nell'ambito, quindi, delle materie di loro competenza, le Regioni trovano un limite negli *standard* di tutela fissati a livello statale.

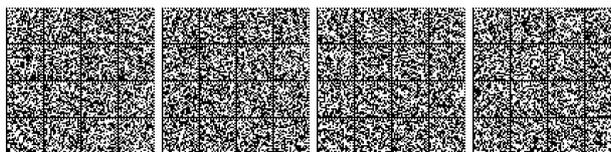
Questi, tuttavia, non impediscono al legislatore regionale di adottare discipline normative che prescrivano livelli di tutela dell'ambiente più elevati (di recente, Corte Cost., sentenze n. 66/2018, n. 74/2017, n. 267/2016 e n. 149/2015), i quali «implicano logicamente il rispetto degli standard adeguati e uniformi fissati nelle leggi statali» (Corte Cost., sentenza n. 315/2010), che rappresentano, ex se, limiti invalicabili per l'attività legislativa della Regione, in quanto statuenti norme imperative che devono essere rispettate sull'intero territorio nazionale per primarie esigenze di tutela ambientale.

Come già sottolineato, la legge quadro n. 394/1991 è stata reiteratamente ricondotta dalla giurisprudenza costituzionale alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (da ultimo, sentenze n. 74 e n. 36 del 2017), da ciò derivandone, dunque, che le Regioni sono tenute ad adeguarsi ai principi fondamentali da essa dettati, pena l'invasione di un ambito materiale di esclusiva spettanza statale.

La stessa Corte Costituzionale ha, altresì, posto in evidenza come lo standard minimo uniforme di tutela nazionale si estrinsechi nella predisposizione, da parte degli enti gestori delle aree protette, «di strumenti organizzativi, programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei parchi alle esigenze di protezione» dell'ambiente e dell'ecosistema (sentenza n. 171/2012; nello stesso senso, le sentenze n. 74/2017, n. 263 e n. 44 del 2011, n. 387/2008).

La più volte menzionata L. n. 394/1991 non si limita, dunque, a dettare standard minimi uniformi finalizzati a tutelare soltanto i parchi e le riserve naturali nazionali e regionali - istituiti ai sensi dell'art. 8 della legge quadro (rispettivamente, con decreto del Presidente della Repubblica e con decreto del Ministro dell'ambiente) - ma impone anche un nucleo minimo di tutela del patrimonio ambientale rappresentato dai parchi e dalle riserve naturali regionali, che vincola il legislatore regionale nell'ambito delle proprie competenze (sentenze n. 74 e n. 36 del 2017, n. 212/2014, n. 171/2012, n. 325, n. 70 e n. 44 del 2011).

Anche in relazione alle aree protette regionali, invero, il legislatore statale, pur riconoscendo che il parco regionale resta «tipica espressione dell'autonomia regionale» (sentenza n. 108/2005), e che esso «ben può essere oggetto di regolamentazione da parte della Regione, in materie riconducibili ai commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost., purchè in linea con il nucleo minimo di salvaguardia del patrimonio naturale, da ritenere vincolante per le Regioni» (sentenza n. 44/2011), ha predisposto un modello fondato sull'individuazione del loro soggetto gestore, ad opera della legge regionale istitutiva (art.23), sull'adozione, «secondo criteri stabiliti con legge regionale in conformità ai principi di cui all'articolo 11, di regolamenti delle aree protette» (art. 22, comma 1, lett. D), peraltro significativamente ed espressamente ricompreso tra i «principi fondamentali per la disciplina delle aree naturali protette regionali», nonché su un modello organizzativo tramite il quale siano attivate le finalità del parco naturale regionale (art. 24).



Per altro verso, può senz'altro riconoscersi che il legislatore statale ha previsto, per le aree naturali protette regionali, un quadro normativo meno dettagliato di quello predisposto per le aree naturali protette nazionali, tale che le Regioni abbiano un qualche margine di discrezionalità tanto in relazione alla disciplina delle stesse aree protette regionali quanto sul contemperamento tra la protezione di queste ultime e altri interessi meritevoli di tutela da parte del legislatore regionale.

Ciò non toglie che debba essere, comunque, garantita la conforme corrispondenza ai canoni inderogabili imposti dalla normativa nazionale, essendo manifestazione di quello standard minimo di tutela che il legislatore statale ha individuato nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» e che, come dianzi già posto in rilievo, le Regioni possono accompagnare con un *surplus* di tutela, ma non certo derogare *in peius*.

3. Illegittimità dell'art.8, comma 2, lett.c), e comma 3, della legge regionale n.14/2021 per violazione dell'art.117 Cost., comma 2, lett.g) h) l), in relazione agli artt.55 e 57, commi 1 e 2, codice di procedura penale e agli artt.133-141 T.U.L.P.S. e all'art.254 del regolamento ddi esecuzione di cui al RD 6 maggio 1940 n.635.

L'art. 8, comma 2, lett.c) della legge regionale in esame novella l'art.12 della legge regionale n. 42/2011, stabilendo che: “ad apposite guardie del parco assegnate all'Ente Parco” è attribuita la qualifica di agente di polizia giudiziaria con decreto prefettizio...”.

il predetto personale - che non sembra rientrare nell'organico dell'Ente Parco poiché, a tenore della norma regionale, gli viene “assegnato” *aliunde* - svolge il proprio servizio (di sorveglianza sul territorio del Parco) in divisa ed è munito di tesserino di riconoscimento rilasciato dall'Ente Parco (comma 3 testualmente: “Il personale di cui alle lettere c)...del comma 2 svolge il proprio servizio in divisa ed è munito del tesserino di riconoscimento rilasciato dall'Ente Parco”).

Al riguardo si osserva, innanzitutto, che così come costantemente affermato dalla Corte costituzionale, “va ritenuta costituzionalmente illegittima una norma regionale che (...) provveda ad attribuire (...) la qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria, trattandosi di compito riservato in via esclusiva alla legislazione statale” (v. sentenze nn. 313/2003, 167/2010, 8/2017, 82/2018).

È, infatti, principio consolidato che ufficiali o agenti di polizia giudiziaria possono essere solo i soggetti indicati all'art.57, commi 1 e 2, del Codice di procedura penale, nonché quelli ai quali le leggi e i regolamenti attribuiscono le funzioni di cui all'art.55 del medesimo Codice, aggiungendo che le fonti da ultimo richiamate non possono essere che statali, in considerazione di quanto previsto dall'art.117, secondo comma, lett. h) e l) Cost., in materia, rispettivamente, di ordine pubblico e sicurezza e di ordinamento e giurisdizione penale.

La qualifica di agente di polizia giudiziaria non può, pertanto, essere conferita sulla base della legge regionale in esame.

In assenza di una specifica disciplina statale in materia, inoltre, la richiamata previsione normativa regionale appare invasiva della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lett. g), Cost., poiché attribuisce al prefetto compiti non previsti dalla legge statale.

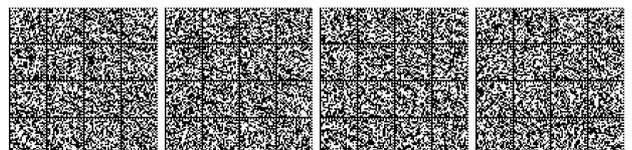
Inoltre, si evidenzia che le previsioni regionali di cui alla lett. c) del comma 2, nonché di cui al comma 3, ove si riferiscono alla figura e allo *status* della “guardia particolare giurata”, invadono la competenza esclusiva statale di cui all'art.117, secondo comma, lett. h) Cost., cui si ricollega la disciplina dettata dagli articoli 133-141 T.U.L.P.S. e dall'art. 254 del relativo regolamento di esecuzione, di cui al R.D. 6 maggio 1940, n. 635.

P.Q.M.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri propone il presente ricorso e confida nell'accoglimento delle seguenti

Conclusioni

“Voglia l'Ecc.ma Corte Costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimi gli articoli 2, 3 e 8, comma 2, lett.c) e comma 3, della L.R. Abruzzo n.14/2021 per violazione degli artt. 2, 3, 9, secondo comma, 97 e 117, secondo comma, lettere g) h), l) m) ed s) Cost. in relazione agli artt.9, commi 8bis e 9, 22, comma 1, lett. a) e c), 23, 24, comma 1, L.394/1991 (Legge quadro sulle aree protette), all'art.6, DLGS 152/2006, della Direttiva 2009/147/CE, della direttiva 42/2001/CE, dell'art.6, comma 3, della Direttiva 43/92/CE come recepito dall'art.6 DPR 120/2003 che ha sostituito l'art.5 DPR 357/1997, agli artt. 135, 140, comma 2, 142, comma 1, lett. c, d, f) g), 143, commi 1, lett.c) e 9, 145, commi 3 e 5, 167, comma 4, 181 del D.LGS. n. 42/2004 (codice dei beni culturali), alla L.47/1985, all'art.32, comma 27, DL n.269/2003, agli artt.55 e 57, commi 1 e 2 cpp, agli artt.133-141 TULPS e 254 del regolamento di esecuzione di cui al RD 635/1940.



Si producono:

- 1) copia della legge regionale impugnata;
- 2) copia conforme della delibera del Consiglio dei Ministri adottata nella riunione del 22 luglio 2021 recante la determinazione di proposizione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.

Roma, 28 luglio 2021

L'Avvocato dello Stato: SPINA

21C00187

N. 43

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 agosto 2021
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Partecipazioni pubbliche - Enti locali - Norme della Regione Siciliana - Promozione e tutela delle aree montane e delle relative aree sciabili - Previsione che i Comuni, singolarmente o in forma associata, possono costituire o partecipare a società che abbiano come oggetto sociale il perseguimento delle finalità di promozione e tutela delle località montane e delle relative aree sciabili, nonché di sostegno alla pratica dello sci e di ogni altra attività ludico-sportiva e ricreativa, invernale o estiva, che utilizzi impianti e tracciati destinati all'attività sciistica, di cui all'art. 1 della legge regionale n. 12 del 2021, o, comunque, lo sviluppo delle attività con attrezzi, quali lo sci alpino, lo *snowboard*, lo sci di fondo, lo slittino, di cui all'art. 2 della medesima legge regionale.

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Siciliana - Commissione di coordinamento per le aree sciabili - Previsione della possibilità di invitare tecnici ed esperti ai lavori della Commissione.

- Legge della Regione Siciliana 26 maggio 2021, n. 12 (Norme in materia di aree sciabili e di sviluppo montano), artt. 3 e 10, comma 3.

Ricorso *ex art.* 127 della costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12 contro la Regione Siciliana, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 3 e 10, comma 3, della legge Regionale Siciliana n. 12/2021 del 26 maggio 2021, recante «Norme in materia di aree sciabili e di sviluppo montano», come da delibera del Consiglio dei ministri in data 22 luglio 2021.

Sul B.U.R. della Regione Siciliana n. 24 del 4 giugno 2021, è stata pubblicata la legge Regionale n. 12/2021 del 26 maggio 2021, recante «Norme in materia di aree sciabili e di sviluppo montano».

L'art. 3 della predetta legge recita:

«Associazioni fra comuni e partecipazione a società.

1. I comuni possono accordarsi o associarsi secondo le forme previste dalla normativa vigente al fine di programmare e perseguire le finalità di cui alla presente legge.

2. I comuni, singolarmente o in forma associata, possono costituire o partecipare a società, anche con altri enti pubblici o con privati, che abbiano come oggetto sociale il perseguimento delle finalità di cui all'articolo 1 o, comunque, lo sviluppo delle attività di cui all'art. 2»

L'art. 10 comma 3 della predetta legge recita:

«Commissione di coordinamento per le aree sciabili.

1. [...]

2. [...]

3. La Commissione dura in carica cinque anni. Ai lavori della Commissione possono essere invitati tecnici ed esperti, il cui parere sia ritenuto utile e necessario per l'esame di singole questioni. La Commissione si riunisce ordinariamente almeno due volte l'anno presso l'Assessorato regionale del Turismo, dello sport e dello spettacolo».



Il Presidente del Consiglio ritiene che dette disposizioni in materia di aree sciabili e di sviluppo montano siano censurabili, in quanto eccedono dalle competenze attribuite alla Regione Siciliana dallo Statuto Speciale di autonomia, R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e violano la Costituzione, specificamente l'art. 117, terzo comma, in relazione alla materia del coordinamento della finanza pubblica, l'art. 97, in relazione al principio di buon andamento, nonché l'art. 81, in relazione alla mancata indicazione della copertura finanziaria.

Pertanto, si propone questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127 comma 1 cost. per i seguenti

MOTIVI

1) Illegittimità dell'art. 3 della legge Regionale Siciliana n. 1212021 per contrasto con l'art. 4 del «Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica» (TUSP) di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (norma interposta) e con gli articoli 117 terzo comma e 97 della Costituzione, nonché 14 e 17 dello Statuto Speciale di autonomia, R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

1. L'art. 3, rubricato Associazioni fra comuni e partecipazione a società, prevede, al comma 2, che i comuni, singolarmente o in forma associata, possano costituire o partecipare a società, anche con altri enti pubblici o con privati, che abbiano come oggetto sociale il perseguimento delle finalità di promozione e tutela delle «località montane e le relative aree sciabili in ragione della loro valenza in termini di sviluppo economico e culturale, di coesione sociale e territoriale», nonché di sostegno «alla pratica dello sci e di ogni altra attività ludico-sportiva e ricreativa, invernale o estiva, che utilizzi impianti e tracciati destinati all'attività sciistica», di cui all'articolo 1 della stessa L.R. o, comunque, lo sviluppo «delle attività con attrezzi, quali lo sci alpino, lo snowboard lo sci da fondo, lo slittino» di cui all'art. 2 della medesima legge.

La disposizione in argomento si pone in contrasto con l'art. 4 del «Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica» (TUSP) di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, concernente le finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche.

L'art. 4 del decreto legislativo n. 175/2016, nel riprendere quanto già prescritto dall'art. 3, comma 27, della legge n. 244 del 2007, al comma 1, stabilisce che «Le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società».

Il successivo comma 2 così dispone:

«2. Nei limiti di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate:

a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;

b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'art. 193 del decreto legislativo n. 50 del 2016;

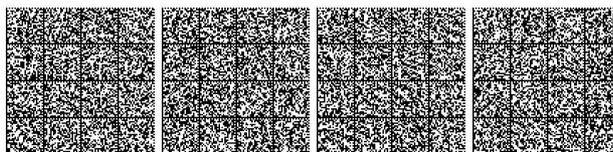
c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'art. 180 del decreto legislativo n. 50 del 2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'art. 17, commi 1 e 2;

d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento;

e) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'art. 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 50 del 2016».

In sostanza, il citato art. 4 introduce un doppio vincolo:

- cd. «vincolo di scopo pubblico» (comma 1) e
- un «vincolo di attività» (comma 2),



consentendo la costituzione di società ovvero l'acquisizione di partecipazioni societarie solo se ciò permette, o favorisce, la cura di almeno uno dei fini istituzionali attribuiti all'amministrazione sociale dal medesimo art. 4.

Tale circostanza viene evidenziata nel parere n. 968/2016 del Consiglio di Stato (reso sullo «Schema di decreto legislativo recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, in attuazione dell'art. 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124(1), recante «Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»»):

«L'importante novità dello schema di decreto è rappresentata dal secondo comma che aggiunge a tale limite un ulteriore vincolo di attività - non presente nella disciplina vigente (cfr. retro, parte I, par. 6) - ammettendo soltanto le società che svolgono «esclusivamente» le attività indicate alle lettere *a*), *b*), *c*), *d*) ed *e*)».

Sull'argomento la giurisprudenza contabile è più volte intervenuta, in particolare con riguardo alle questioni afferenti le modalità di applicazione degli articoli 20 e 24 del TUSP, riguardanti il processo di razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche.

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con la deliberazione 348/2017/PAR, ha sottolineato che «Il legislatore presuppone, che, in sede di revisione straordinaria, ex art. 24, gli enti pubblici provvedano a dismettere le società non riconducibili alle missioni istituzionali attribuite dalla legge agli enti pubblici» e ancora che «tale forma di revisione straordinaria [...] non può non condurre all'adozione di provvedimenti di alienazione/scioglimento».

In tale contesto appare utile richiamare la nozione di «servizio di interesse generale» resa dal TUSP all'art. 2, comma 1, lettera *h*), (che rileva anche ai fini dell'art. 4, comma 2, lettera *a*) dello stesso decreto legislativo) secondo cui sono tali «le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale».

Alla luce della definizione di servizio generale introdotta dal citato decreto legislativo, che replica proposizioni già espresse dalla normativa comunitaria, la Corte dei conti (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione 398/PAR/2016) ha chiarito che il servizio può essere svolto dall'ente locale se l'intervento dell'ente stesso sia necessario per garantire l'erogazione del servizio, alle condizioni stabilite nella disposizione appena richiamata, ossia se, senza l'intervento pubblico, sarebbero differenti le condizioni di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione qualità e sicurezza al servizio oggetto di attenzione.

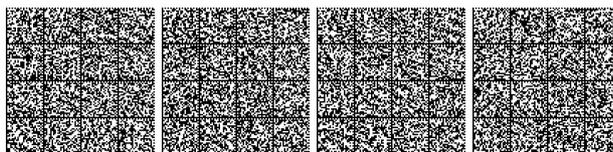
La disposizione in esame, inoltre, prevedendo che i comuni possano partecipare a organismi societari in cui siano presenti altri enti pubblici o soggetti privati, senza tuttavia precisare che tale partecipazione dovrà comunque essere acquisita e gestita nel rispetto dei principi e limiti previsti dal TUSP consentirebbe anche l'acquisizione di partecipazioni di minoranza.

Sul punto, sempre per il diritto vivente, la Corte dei conti, con la citata deliberazione 398/PAR/2016, precisa che «nel caso in cui la partecipazione dell'ente sia minoritaria (ed in assenza di altri soci pubblici, che consentano il controllo della società), il servizio espletato non è da ritenere «servizio di Interesse generale» posto che, a prescindere da ogni altra considerazione relativa alle finalità istituzionali dell'ente, l'intervento pubblico (stante la partecipazione minoritaria) non può garantire l'accesso al servizio così come declinato nell'art. 4: l'accesso al servizio non sarebbe svolto dal mercato o sarebbe svolto a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica, economica, continuità, non discriminazione. Infatti, una partecipazione poco significativa non sarebbe in grado di determinare le condizioni di accesso al servizio che potrebbero legittimare il mantenimento della quota».

Del medesimo tenore quanto affermato dalla Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per il Piemonte, che con la deliberazione 9/2016/SRCPIE/VSG, ha sottolineato che le partecipazioni c.d. «polvere», non consentendo un controllo sulla partecipata da parte del socio pubblico, non sembrerebbero coerenti con una valutazione di strategicità della partecipazione, riducendosi al rango di mero investimento in capitale di rischio, oggi non più ammesso, per tutto quanto sopra riportato, dall'attuale quadro normativo.

Pertanto, il possesso di una eventuale partecipazione minoritaria, la cui acquisizione appare legittimata dalla previsione della norma regionale, non consentirebbe certamente di realizzare le condizioni affinché la pubblica amministrazione possa determinare le condizioni di accesso al servizio pubblico e, per esso, perseguire le proprie finalità istituzionali come richiesto dall'art. 4, comma 1, del TUSP.

(1) L'art. 18, comma 1, lettera *b*) della legge delega 124/2015, fissa il seguente principio: «*b*) ai fini della razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, ridefinizione della disciplina, delle condizioni e dei limiti per la costituzione di società, l'assunzione e il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche entro il perimetro dei compiti istituzionali o di ambiti strategici per la tutela di interessi pubblici rilevanti, quale la gestione di servizi di interesse economico generale; applicazione dei principi della presente lettera anche alle partecipazioni pubbliche già in essere;



Come si è visto, il comma 2 del richiamato art. 4 il TUSP specifica, in positivo, le categorie di società legittimamente costituibili o detenibili da enti pubblici, le quali possono espletare esclusivamente le seguenti attività:

- a) produzione di un servizio di interesse generale, inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti strumentali;
- b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra PA (art. 193 del decreto legislativo 50/2016);
- c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica o di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato (art. 180 del decreto legislativo 50/2016);
- d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti, o allo svolgimento delle loro funzioni;
- e) servizi di committenza, incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici.

Tutto ciò premesso, tenuto conto che le attività che si intendono realizzare attraverso la partecipazione societaria degli enti locali prevista dalla norma, non appaiono strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali, deve concludersi che la norma recata dall'art. 3, comma 2, della L.R. in esame, in ragione del contrasto con l'art. 4 del TUSP, si pone in contrasto con gli articoli 3, comma 1, e 4 del TUSP di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, in relazione agli articoli 14 e 17 dello Statuto Speciale di autonomia, R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (che disciplinano la potestà legislativa della Regione Siciliana), con diretto riferimento sia alla materia del coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, comma 3, Cost., sia al principio di buon andamento di cui all'art. 97, comma 2, Cost. che viene chiaramente leso dalla norma impugnata.

2) Illegittimità dell'art. 10, comma 3 L.R. Siciliana n. 12/2021 per contrasto con l'art. 19 legge 31 dicembre 2009, n. 196 (norma interposta) e l'art. 81 della Costituzione.

La disposizione di cui all'articolo 10, comma 3 prevede la possibile partecipazione di tecnici ed esperti ai lavori della Commissione di coordinamento per le aree sciabili.

In base al comma 1 dell'art. 10, la Commissione opera «quale organo consultivo della Regione in materia di gestione e fruizione delle aree sciabili» ed al comma 2 è stabilito che «i componenti della Commissione svolgono i loro compiti a titolo gratuito e senza rimborso spese».

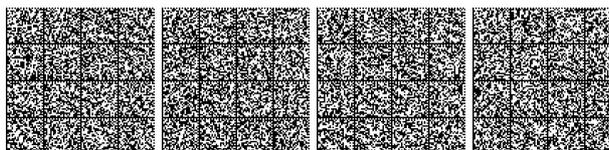
Tale previsione tuttavia, da un lato non è sufficiente ad escludere la sussistenza di spese di funzionamento diverse dai compensi dei componenti; dall'altro il comma 3 della disposizione prevede che «Ai lavori della Commissione possono essere invitati tecnici ed esperti, il cui parere sia ritenuto utile e necessario per l'esame di singole questioni»; la norma appare quindi suscettibile di comportare oneri non quantificati, per i quali non è indicata la copertura finanziaria, in contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

La disposizione è pertanto illegittima sia a causa della mancata previsione circa la quantificazione della spesa derivante dalla sua applicazione, sia per l'omessa previsione delle risorse per dare copertura all'intervento (se tramite un fondo speciale o mediante riduzione di spesa o per mezzo di nuove o maggiori entrate), con conseguente violazione dell'art. 81 Cost. (sentenza n. 181/2013).

Si richiama al riguardo quanto già affermato dalla Corte:

«Quanto al giudizio di idoneità delle modalità di copertura delle diverse tipologie di spesa, questa Corte ha già avuto modo di affermare che il principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte. Con riguardo al caso in esame, il carattere precettivo generale dell'art. 81, quarto comma, Cost. è in grado di vincolare la disciplina delle fonti di spesa di carattere pluriennale, aventi componenti variabili e complesse (sentenze n. 70 del 2012, n. 25 del 1993, n. 384 del 1991, n. 19 del 1970). Gli articoli 17 e 19 della legge n. 196 del 2009 costituiscono una mera specificazione del principio in questione con riguardo a detta categoria di spesa: l'art. 17 inerisce alle modalità di copertura finanziaria delle leggi statali; l'art. 19 le estende a tutte le Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano. In sostanza le due disposizioni non comportano un'innovazione al principio della copertura, bensì una semplice puntualizzazione tecnica (come confermato, tra l'altro, dall'*incipit* dell'art. 17: «in attuazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione...») ispirata dalla crescente complessità della finanza pubblica. Questa Corte ha costantemente affermato che:

- a) le leggi istitutive di nuove spese debbono contenere una «esplicita indicazione» del relativo mezzo di copertura (*ex plurimis*, sentenze n. 386 e n. 213 del 2008, n. 359 del 2007 e n. 9 del 1958);
- b) che a tale obbligo non sfuggono le norme regionali (*ex plurimis*, sentenze n. 213 del 2008 e n. 16 del 1961);
- c) che solo per le spese continuative e ricorrenti è consentita l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale, in coerenza con quanto previsto - tra l'altro - dall'art. 3, comma 1, del decreto legislativo n. 76 del 2000 (sentenze n. 446 del 1994, n. 26 del 1991 e n. 331 del 1988)» (sentenza n. 26/2013).



Tenuto conto che il tipo di previsione di spesa in esame appartiene alla categoria degli oneri pluriennali con carattere non uniforme e temporalmente circoscrivibile, il difetto di quantificazione della relativa spesa, nonché l'omessa previsione dei mezzi di finanziamento dimostrano la fondatezza della censura formulata.

P.Q.M.

Si chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittima e conseguentemente annullare la legge Regionale Siciliana 26 maggio 2021 n. 12, per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositerà:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 22 luglio 2021.

Roma, 3 agosto 2021

Vice avvocato generale dello Stato: DE BELLIS

21C00197

N. 44

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 agosto 2021
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Disposizioni in materia urbanistica ed edilizia - Modificazioni alla legge regionale n. 8 del 2020 - Previsione che gli interventi temporanei, assentiti con modalità semplificate anche per le opere pubbliche e finalizzati al rispetto delle misure di sicurezza prescritte per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 per le attività produttive artigianali, industriali e commerciali, sono consentiti sino al 31 luglio 2025.

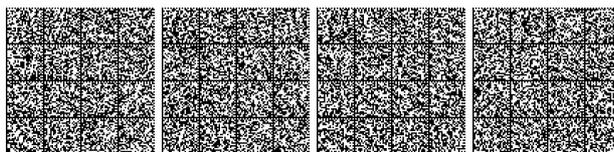
- Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 16 giugno 2021, n. 15 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2021, misure di sostegno all'economia regionale conseguenti al protrarsi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione della Regione per il triennio 2021/2023), art. 56, comma 1.

Ricorso per la Presidenza del Consiglio dei ministri (codice fiscale 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio attualmente in carica, rappresentata e difesa per mandato *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale 80224030587), presso i cui uffici ha domicilio in Roma, via dei Portoghesi n. 12 (fax 06/96514000 – PEC: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), ricorrente;

Contro Regione autonoma Valle d'Aosta, in persona del Presidente della Giunta regionale attualmente in carica, resistente;

Per l'impugnazione e la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 56, comma 1 della legge regionale 16 giugno 2021, n. 15, avente ad oggetto «Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2021, misure di sostegno all'economia regionale conseguenti al protrarsi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione della Regione per il triennio 2021-2023», pubblicata nel BUR n. 30 del 18 giugno 2021.

La legge regionale n. 15/2021 reca norme di assestamento di bilancio, misure di sostegno all'economia regionale per il 2021 connesse al protrarsi dell'emergenza da COVID-19 finanziate con l'avanzo di amministrazione 2020 e altre disposizioni, tra le quali le «Disposizioni in materia di contabilità, attività turistico-ricettive commerciali e urbanistica» contenute nel capo I del titolo VI.



In particolare, l'art. 56, comma 1, reca «Disposizioni in materia urbanistica ed edilizia. Modificazioni alla legge regionale n. 8/2020» ed aggiunge all'art. 78, comma 7 della legge regionale n. 8/2020, il seguente periodo: «Gli interventi di cui al comma 6 aventi carattere temporaneo sono assentiti sino al 31 luglio 2025».

Questa norma, ad avviso del Governo, non è in linea con i precetti costituzionali e lede le competenze legislative dello Stato.

Essa, pertanto, va impugnata per il seguente unico

MOTIVO

Illegittimità costituzionale dell'art. 56, comma 1 della legge regionale 16 giugno 2021, n. 15, per violazione dell'art. 2 dello statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta, e degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettere m) e s) della Costituzione.

Come detto, l'art. 56 della legge regionale interviene nella materia urbanistica e modifica la precedente legge regionale n. 8/2020 aggiungendo un periodo all'art. 78, comma 7.

A seguito della novella, l'art. 78, comma 7, è così riformulato: «Gli interventi di cui ai commi 3 e 6 sono assentiti anche per le opere pubbliche; nel caso in cui gli interventi non rientrino tra quelli realizzabili liberamente e l'attuatore dell'intervento non sia il comune territorialmente interessato, la realizzazione degli interventi è subordinata alla comunicazione allo stesso comune, corredata della planimetria riportante le modifiche interne o l'area esterna interessata, del nulla osta del proprietario o del titolare di altro diritto reale di godimento e della dichiarazione che l'intervento è necessario all'ottemperanza alle misure di sicurezza prescritte per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19. Gli interventi di cui al comma 6 aventi carattere temporaneo sono assentiti sino al 31 luglio 2025».

Quest'ultimo periodo è frutto dell'aggiunta della novella. Il suo effetto è consentire fino al 31 luglio 2025 gli interventi temporanei relativi ad opere pubbliche, previsti dall'art. 78, comma 6.

Per gli altri interventi resta fermo, invece, il termine generale del 30 aprile 2022 stabilito dallo stesso comma 6.

L'art. 78 della legge regionale n. 8/2020 — già impugnato con ricorso n. 85 del 21 settembre 2020 — prevede una disciplina semplificata per realizzare opere e interventi edilizi necessari a conformare i modi di esercizio delle attività alle esigenze sanitarie di contrasto e contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 per le strutture ricettive alberghiere ed extralberghiere, i complessi ricettivi all'aperto, gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, gli agriturismi, le attività artigianali, industriali e commerciali e le opere di interesse pubblico, consentendo la deroga alla legge regionale n. 11/1998 (legge regionale urbanistica e di pianificazione territoriale), ai relativi provvedimenti attuativi, ai piani regolatori e ai regolamenti comunali.

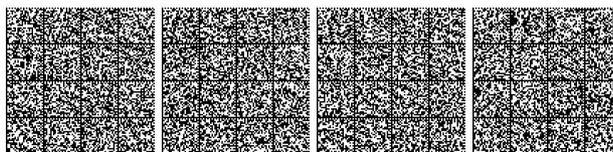
L'art. 78, comma 2, lettera d) della legge regionale n. 8/2020 prevede che gli interventi indicati ai commi 3, 4, 6, 7 e 8 dello stesso art. 78 non siano assoggettati ai pareri e alle autorizzazioni paesaggistiche di cui all'art. 3 della legge regionale n. 18/1994. Gli interventi indicati sono, pertanto, esonerati in modo indiscriminato dall'autorizzazione paesaggistica, nonostante non sia consentito alle regioni, anche a statuto speciale, individuare ulteriori tipologie di interventi sottratte al regime autorizzatorio, in aggiunta o in difformità rispetto a quanto previsto dalla disciplina statale. Gli interventi di cui all'art. 78, comma 6 della legge regionale n. 8/2020 — richiamati dalla novella introdotta all'art. 78, comma 7 dalla legge regionale n. 15/2021 — sono interventi temporanei finalizzati a rispettare le misure di sicurezza prescritte per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 per le attività produttive artigianali, industriali e commerciali, quali:

a) l'ampliamento temporaneo della superficie dell'esercizio assentito mediante installazione di allestimenti esterni, immediatamente rimovibili, privi di platee e strutture rigide di tamponamento o copertura e, limitatamente alle attività produttive di tipo artigianale e industriale, di servizi igienici mobili;

b) l'ampliamento temporaneo della superficie dell'esercizio assentito mediante installazione di allestimenti esterni, non immediatamente rimovibili, comprendenti platee e strutture rigide di tamponamento o copertura rimovibili;

c) l'ampliamento temporaneo della superficie dell'esercizio mediante utilizzo temporaneo dei locali contigui o nell'immediata prossimità dell'attività, senza che ciò costituisca mutamento di destinazione d'uso.

I primi, quelli contraddistinti dalla lettera a), già rientrano tra quelli non assoggettati ad autorizzazione paesaggistica, nella misura in cui sono riconducibili alla fattispecie di esonero dal predetto titolo prevista al punto A.17 dell'allegato A al decreto del Presidente della Repubblica n. 31/2017, concernente le «installazioni esterne poste a corredo di attività economiche quali esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, attività commerciali, turistico-ricettive, sportive o del tempo libero, costituite da elementi facilmente amovibili quali tende, pedane, paratie laterali frangivento, manufatti ornamentali, elementi ombreggianti o altre strutture leggere di copertura, e prive di parti in muratura o strutture stabilmente ancorate al suolo». Tutti gli altri interventi non sono, invece, esonerati dall'autorizzazione paesaggistica in base alla disciplina nazionale.



Peraltro, il legislatore statale, in considerazione dell'emergenza pandemica, per promuovere la ripresa delle attività economiche, ha dettato precise norme a favore dei titolari di concessioni o di autorizzazioni concernenti l'utilizzazione del suolo pubblico esercenti attività economiche di ristorazione e simili, l'una destinata a operare a regime e l'altra avente carattere temporaneo, quali:

l'art. 10, comma 5 del decreto-legge n. 76/2020, come modificato dal successivo decreto-legge n. 137/2020, in virtù del quale non è subordinata alle autorizzazioni di cui agli artt. 21, 106, comma 2-bis, e 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo n. 42/2004, la posa in opera di elementi o strutture amovibili sulle aree di cui all'art. 10, comma 4, lettera g) del medesimo codice, fatta eccezione per le pubbliche piazze, le vie o gli spazi aperti urbani prospicienti a siti archeologici o ad altri beni di eccezionale valore storico o artistico;

l'art. 9-ter, comma 5 del decreto-legge n. 137/2020 che consente entro il 31 dicembre 2021 senza necessità delle autorizzazioni di cui al decreto legislativo n. 42/2004 e senza necessità di osservare i limiti di cui al testo unico sull'edilizia, entro il 31 dicembre 2021 e al fine di mantenere il distanziamento, la posa in opera temporanea su vie, piazze, strade e altri spazi aperti di interesse culturale o paesaggistico, da parte dei soggetti di cui al comma 2, di strutture amovibili, quali *dehors*, elementi di arredo urbano, attrezzature, pedane, tavolini, sedute e ombrelloni, purché funzionali all'attività di cui all'art. 5 della legge n. 287/1991.

Ma i secondi e i terzi interventi, quelli contraddistinti dalle lettere *b)* e *c)*, sono ben più ampi di quelli autorizzati dal legislatore statale, dal momento che la norma regionale si riferisce a opere non facilmente rimovibili, mentre quella statale richiede l'amovibilità dei manufatti per escludere la necessità dei titoli autorizzatori.

Inoltre, fatta salva la disciplina temporanea valida solo fino al 31 dicembre 2021, la normativa statale mantiene comunque la necessità delle autorizzazioni previste dal Codice dei beni culturali e del paesaggio negli spazi urbani prospicienti a siti archeologici o ad altri beni di eccezionale valore storico o artistico.

D'altro canto, lo spostamento al 31 luglio 2025, disposto dall'art. 56, comma 1, del termine per realizzare senza autorizzazione paesaggistica gli interventi di cui all'art. 78, comma 6, ove riguardino opere pubbliche, è sproporzionato rispetto all'ambito oggettivo del comma 6 in questione, concernente interventi temporanei finalizzati unicamente a rispettare le misure di sicurezza prescritte per fronteggiare l'emergenza epidemiologica in corso da COVID-19 per le attività produttive artigianali, industriali e commerciali.

Come noto, la giurisprudenza costituzionale ha più volte censurato norme regionali che dispongono proroghe, successive nel tempo, al termine di efficacia inizialmente previsto, in quanto esse hanno l'effetto di consolidare nel tempo l'assetto «in deroga».

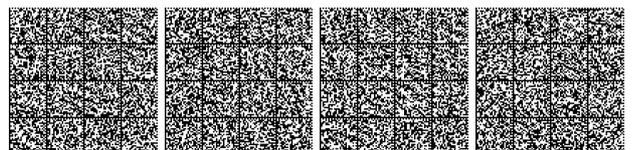
E poiché le deroghe, per il fatto stesso di essere eccezionali — cioè di legittimare eccezioni alle regole vigenti — devono necessariamente essere circoscritte nel tempo, ogni prolungamento (spesso più volte reiterato) di quel tempo costituisce una misura di stabilizzazione che rende tendenzialmente permanente l'eccezionale, producendo di fatto un'antinomia inaccettabile sotto il profilo ordinamentale.

Del tutto irrilevante è anche la circostanza che la normativa regionale novellata non sia stata precedentemente impugnata dal Governo, posto che «nei giudizi in via principale non si applica l'istituto dell'acquiescenza, atteso che la norma impugnata, anche se riproduttiva, in tutto o in parte, di una norma anteriore non impugnata, ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere» (Corte costituzionale sentenze n. 56/2020, n. 39/2016, n. 231/2016 e n. 41/2017).

Alla luce di quanto sopra, l'art. 56, comma 1 della legge regionale n. 15/2021, nella parte in cui incide sull'art. 78, comma 7 della legge regionale n. 8/2020, concentrandosi gli interventi temporanei previsti dall'art. 78, comma 6 anche per le opere pubbliche fino al 31 luglio 2025 — interventi, questi, esonerati dall'autorizzazione paesaggistica in virtù di quanto previsto dall'art. 78, comma 2, lettera *d)* della legge regionale n. 8/2020 — contrasta con l'art. 146 del Codice dei beni culturali (decreto legislativo n. 42/2004), e inoltre con la disciplina statale che indica le ipotesi di esonero dai predetti titoli autorizzatori (art. 149 del codice di settore; allegato A del decreto del Presidente della Repubblica n. 31/2017; art. 10, comma 5 del decreto-legge n. 76/2020; art. 9-ter, comma 5 del decreto-legge n. 137/2020).

Per tali motivi, l'art. 56, comma 1 della legge regionale n. 15/2021 viola:

l'art. 2, comma 1, lettera *g)* dello statuto speciale, che attribuisce sì alla Regione autonoma la potestà legislativa primaria in materia di tutela del paesaggio, ma impone che questa competenza debba essere esercitata, come ha chiarito la Corte costituzionale (sentenza n. 164/2009), in armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento, nonché delle norme fondamentali e di riforma economico-sociale. Tra i limiti inderogabili da parte della Regione, in quanto costituenti norme di grande riforma economico-sociale della Repubblica, vi è il complesso delle norme che individuano l'ambito applicativo dei titoli autorizzatori previsti dal Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo n. 42/2004. Si tratta di un principio pacifico nella giurisprudenza costituzionale e costantemente affermato nei confronti delle regioni a statuto speciale, inclusa la Valle d'Aosta (*cf.*: sentenza n. 238/2013, con la quale la Corte ha dichiarato illegittime alcune norme introdotte proprio dalla Regione Valle d'Aosta, recanti fattispecie di esonero dal regime dell'autorizzazione paesaggistica). Alle regioni, anche a statuto speciale, non è consentito individuare — con riferimento ai beni paesaggistici — ulteriori tipologie di interventi sottratte al regime autorizzatorio, in aggiunta o in difformità a quanto stabilito dalla disciplina statale;



l'art. 9 della Costituzione, in base al quale il paesaggio costituisce valore costituzionale primario e assoluto (Corte costituzionale sentenza n. 378/2007), poiché la Regione, ampliando gli interventi sottratti all'autorizzazione paesaggistica, ha determinato un ingiustificato abbassamento del livello della tutela posto a presidio dei beni paesaggistici;

l'art. 117, secondo comma, lettera *m*) della Costituzione, in quanto incide sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, materia riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*) della Costituzione come già evidenziato dalla Corte costituzionale con sentenze n. 207/2012 e n. 238/2013, le esigenze di uniformità della disciplina in tema di autorizzazione paesaggistica su tutto il territorio nazionale si impongono sull'autonomia legislativa delle regioni, anche a statuto speciale, alle quali non è consentito individuare altre tipologie di interventi realizzabili in assenza di autorizzazione paesaggistica, al di fuori di quelli tassativamente determinati ai sensi della normativa sopra richiamata;

l'art. 117, secondo comma, lettera *s*) della Costituzione, in quanto contrasta con le norme di grande riforma economico-sociale dettate dallo Stato con il Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo n. 42/2004, ed invade la sfera di potere che il legislatore statale ha nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*) della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali (per tutte, sentenza n. 51/2006) di vincolare la potestà legislativa primaria delle regioni a statuto speciale. Principio operante anche nei confronti specifici della Regione Valle d'Aosta, come già riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale (Corte costituzionale sentenza n. 238/2013).

PER TUTTE LE ESPOSTE RAGIONI

La Presidenza del Consiglio dei ministri come sopra rappresentata e difesa conclude affinché la Corte costituzionale voglia accogliere il presente ricorso e per l'effetto dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta n. 15/2021 denunciata con il presente ricorso.

Roma, 10 agosto 2021

L'Avvocato dello Stato: CORSINI

21C00200

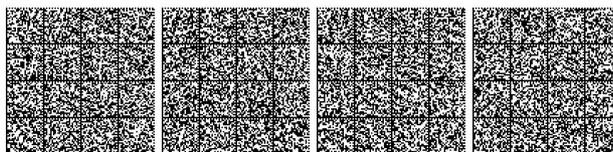
N. 139

Ordinanza del 9 giugno 2021 del Tribunale di Trento nel procedimento civile promosso da Toller Norma contro Consiglio regionale della Regione autonoma Trentino - Alto Adige e Regione autonoma Trentino - Alto Adige

Previdenza e assistenza - Norme della Regione autonoma Trentino-Alto Adige - Consiglieri regionali - Prevista riduzione di una percentuale del 20 per cento sull'ammontare lordo degli assegni vitalizi diretti, non attuizzati e di reversibilità, compresi quelli già in godimento o attribuiti.

Previdenza e assistenza - Norme della Regione autonoma Trentino-Alto Adige - Consiglieri regionali - Contributo di solidarietà - Previsione, a carico degli assegni di reversibilità, con decorrenza 1° gennaio 2005, di una trattenuta del 4 per cento - Intervenuta modifica che dispone un aumento della relativa aliquota fino a un massimo del 12 per cento - Previsione successiva che ne conferma l'applicazione agli assegni di reversibilità riferiti ad assegni vitalizi, di importo superiore al 57 per cento della base di calcolo di cui al comma 2 dell'art. 8 della legge regionale n. 6 del 2012, nella misura pari al 12 per cento.

- Legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 5 (“Modifiche alla legge regionale 26 febbraio 1995, n. 2 (Interventi in materia di indennità e previdenza ai Consiglieri della Regione autonoma Trentino - Alto Adige), come modificata dalla legge regionale 28 ottobre 2004, n. 4, dalla legge regionale 30 giugno 2008, n. 4, dalla legge regionale 16 novembre 2009, n. 8, dalla legge regionale 14 dicembre 2011, n. 8 e dalla legge regionale 21 settembre 2012, n. 6, nonché alla legge regionale 23 novembre 1979, n. 5 (Determinazione delle indennità spettanti ai membri della Giunta regionale), e successive modificazioni, volte al contenimento della spesa pubblica”), artt. 2 e 4 “legge regionale n. 4 del 2015” (*recte*: legge della



Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 5); legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige), art. 15; legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 28 ottobre 2004, n. 4 (Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 26 febbraio 1995, n. 2 «Interventi in materia di indennità e previdenza ai Consiglieri della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige»), art. 3; legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 26 febbraio 1995, n. 2 (Interventi in materia di indennità e previdenza ai Consiglieri della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige), art. 4-*bis*.

IL TRIBUNALE DI TRENTO

Il Giudice a scioglimento della riserva dd. 20 gennaio 2021;

OSSERVA

1. — In fatto

Con atto di citazione datato 10 novembre 2014, notificato il 12 novembre 2014, Norma Toller rappresentava:

1) di essere titolare dell'assegno vitalizio di irreversibilità erogato dalla Regione autonoma Trentino - Alto Adige, quantificato nel luglio 2014 in euro 3155,30 netti mensili (euro 5159,65 lordi mensili), quale moglie del *de cuius ex* Consigliere regionale della Regione Autonoma Trentino - Alto Adige dal 1978 al 1993, sig. Walter Micheli;

2) di essersi vista rideterminare l'assegno vitalizio di reversibilità regionale nella ridotta misura di euro 2458.50 netti mensili (euro 5159,65 lordi mensili) - così rideterminata in applicazione della decurtazione disposta dall'art. 2 della legge regionale Trentino - Alto Adige n. 5 del 2014;

3) che l'assegno vitalizio di reversibilità prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 5/2014 risultava già decurtato mensilmente da un contributo di solidarietà per un'aliquota del 4%, applicato *prima facie* a partire da gennaio 2005 ai sensi dell'art. 3 della legge regionale n. 4 del 2004 che ha introdotto l'art. 4-*bis* della legge regionale n. 2/1995 (Interventi in materia di indennità e previdenza ai consiglieri della Regione Autonoma Trentino - Alto Adige), poi modificato ai sensi e per gli effetti dell'art. 6 della legge regionale n. n. 6 del 2012, che ne aumentava l'aliquota al 12%; all'entrata in vigore della legge regionale n. 5/2014 l'assegno vitalizio di reversibilità «soffriva» altresì il mancato adeguamento ISTAT, «congelato» dal Consiglio Regionale a partire da gennaio 2009.

4) che detto contributo di solidarietà è stato confermato nell'aliquota del 12% proprio della legge regionale n. 5 del 2014, art. 4.

L'attrice chiedeva in giudizio che fosse accertato il suo diritto alla corresponsione dell'assegno vitalizio erogato dal Consiglio regionale senza subire le decurtazioni di cui all'art. 2 della legge regionale n. n. 5 del 2014 (quanto al taglio lineare del 20%) e quelle di cui agli articoli 3 della legge regionale n. 4 del 2004; 4-*bis* della legge regionale n. 2 del 1995, 15 della legge regionale n. 6 del 2012 e 4 della legge regionale n. 5 del 2014 (quanto al contributo di solidarietà), con conseguente condanna della resistente al versamento di quanto indebitamente trattenuto.

L'attrice ha censurato gli articoli 2 e 4 della legge regionale n. 5/14 della menzionata legge regionale e i provvedimenti amministrativi che ne sono conseguiti, lamentandone la contrarietà ai principi comunitari e convenzionali dell'affidamento e della cortezza dei rapporti giuridici come garantiti dagli articoli 3, 10, 11 e 117, comma I della Costituzione e articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché ha lamentato la contrarietà della suddetta legge regionale ai principi di ragionevolezza di gradualità e di uguaglianza ed ancora la violazione dei riparto di competenze legislative fissato all'art. 117 Cost., chiedendo che venga sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge regionale n. 5/2014 e articoli 3 della legge regionale n. 4 del 2004; 4-*bis* della legge regionale n. 2 del 1995, 15 della legge regionale n. 6 del 2012 e 4 della legge regionale n. 5 del 2014.

L'attrice ha evocato nel presente giudizio il Consiglio regionale della Regione autonoma Trentino - Alto Adige e la Regione autonoma Trentino - Alto Adige, i quali si sono costituiti in giudizio, deducendo l'infondatezza di ogni lamentata violazione costituzionale. Instaurato il contraddittorio, la causa veniva istruita con concessione dei termini per le memorie istruttorie.



Nella prima memoria, parte attrice ha precisato le sue conclusioni, chiedendo che il Tribunale valutasse di sollevare la questione incidentale di legittimità costituzionale: *i)* delle disposizioni che avevano introdotto il taglio lineare del vitalizio (art. 2 della legge regionale n. 5 del 2014); *ii)* delle disposizioni che avevano introdotto e poi riformato l'imposizione di un contributo di solidarietà a carico dei trattamenti vitalizi, con particolare riferimento agli articoli 3 legge regionale n. 4/2004 e 4-*bis* legge regionale n. 2/1995 e degli articoli I comma II° e 4 legge regionale n. 5/14.

2. Quanto alla rilevanza della questione di costituzionalità

Il Tribunale ritiene rilevante per lo scrutinio del presente giudizio la questione di costituzionalità degli articoli 2 della legge regionale n. 5 del 2014 (in tema di taglio lineare del vitalizio) e 4 della legge regionale n. 5 del 2014, nonché degli articoli 3 della legge regionale n. 4 del 2004, 4-*bis*, della legge regionale n. 2 del 1995, 15 della legge regionale n. 6 del 2012), intanto potranno ritenersi fondate in quanto le disposizioni di riferimento siano o meno conformi ai parametri costituzionali invocati da parte attrice, di talché la questione di legittimità costituzionale riveste indubbio carattere di rilevanza, dipendendo dalla stessa la decisione del merito delle domande formulate in causa.

L'intervenuta abrogazione della legge regionale n. 5 del 2014 a opera della legge regionale n. 7 del 2019, secondo i comuni insegnamenti della Corte costituzionale, non priva di rilevanza la questione, atteso che:

— la riforma del vitalizio *ex* legge regionale n. 7 del 2019 non dispone retroattivamente;

— di conseguenza, le disposizioni censurate sono state applicate medio tempore e, in particolare, nell'arco di tempo rispetto al quale si radica il *petitum* attoreo.

Da ultimo, si precisa che parte attrice ha subito, come emerge dalla documentazione di causa, sia l'applicazione del contributo di solidarietà sia l'applicazione del taglio lineare dell'assegno vitalizio. Le diverse disposizioni hanno determinato effetti autonomi e hanno determinato un pregiudizio che s'è accumulato. Sul punto, è opinione del Tribunale che le disposizioni in esame meritino di essere scrutinate anzitutto singolarmente, nel senso che si all'art. 2 della legge regionale n. 5 del 2014 sia le citate disposizioni in tema di contributo di solidarietà determinano dubbi di costituzionalità che devono essere scrutinati dalla Corte Costituzionale autonomamente. La valutazione complessiva dei due istituti (taglio lineare e contributo di solidarietà) e la considerazione cumulativa degli effetti ribadisce il senso dei dubbi di legittimità costituzionale che saranno esposti *infra*, con la precisazione che l'effetto incostituzionale non sembra derivare solamente dal cumulo delle due norme, ma già dalla singola applicazione delle stesse.

3. Quanto al tentativo d'interpretazione conforme a Costituzione

Non è possibile prospettare un'interpretazione conforme a Costituzione delle disposizioni censurate, atteso che il loro tenore testuale, che impone decurtazioni dell'assegno vitalizio, non lascia all'interprete possibilità di escludere i segnalati effetti incostituzionali relativi alla decurtazione dell'assegno.

4. Quanto alla non manifestata infondatezza

4.1. — Quanto all'incostituzionalità del «taglio lineare» del 20% degli assegni vitalizi, *ex* art. 3 della legge regionale n. 5 del 2014. Come si è indicato *supra*, parte attrice ha subito il taglio lineare del 20% dell'assegno vitalizio di reversibilità, disposto dall'art. 2 della legge regionale n. 5 del 2014. Il taglio è illegittimo, per le ragioni che questo Tribunale ha già illustrato nell'ord. 21 aprile 2020, attualmente rubricata al n. 123 del Reg. Ord. della Corte costituzionale e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - 1ª Serie speciale - Corte costituzionale, n. 39 del 23 settembre 2020, qui da intendersi integralmente richiamata.

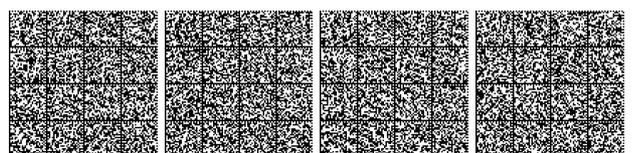
Come indicato nell'ordinanza, l'art. 2 della legge regionale n. 5 del 2014 prevede «una riduzione secca del 20% su tutti i vitalizi in corso di erogazione, sia diretti che di reversibilità tra cui quello in godimento dell'attore; tale riduzione opera in maniera definitiva e permanente a prescindere dalla data di maturazione del vitalizio, il numero dei mandati elettivi svolti, e quindi dei contributi versati; inoltre essa ha valenza generale ad astratta [...]».

Stante tale effetto, il Tribunale ha rilevato la violazione degli articoli 3, 97 e 117, comma 1, Cost., in riferimento all'art. 6 della Convenzione EDU, e 117, comma 2, Cost., nonché dell'art. 4 dello statuto regionale, per aver il legislatore regionale debordato dalla propria competenza nella materia «ordinamento degli uffici regionali e del personale ad essi addetto», con ciò invadendo la competenza legislativa statale definita dall'art. 117 Cost. (sul punto è richiamata anche la sentenza Corte cost. n. 287 del 2016).

Tali dubbi risultano non manifestamente infondati e devono essere prospettati anche nel presente giudizio.

L'art. 2 della legge regionale n. 5 del 2014 introduce una modifica in *peius* della disciplina dei vitalizi erogati dal Consiglio regionale che è al contempo definitiva, in quanto valevole per «tutti gli assegni vitalizi diretti, non attualizzati, e di reversibilità» a decorrere dal mese successivo all'entrata in vigore della legge (agosto 2014) e per un intervallo di tempo indeterminato, e di rilevante consistenza, giacché incidente per ben un quinto sull'ammontare lordo mensile del trattamento.

Di conseguenza, è necessario verificare se tale impatto retroattivo sia costituzionalmente legittimo oppure no.



4.2. — È opportuno ricordare che, giusto un orientamento condiviso dalla giurisprudenza di legittimità e costituzionale, il trattamento vitalizio degli *ex* titolari di cariche pubbliche non è riconducibile agli ordinari benefici pensionistici previsti per lo svolgimento di un'attività lavorativa. Tali assegni sono trattamenti connessi alla titolarità di un mandato pubblico elettivo e hanno specificato finalità previdenziale.

Come indicato dall'ord. Cass. Civ. Sez. Un., 8 luglio 2019, n. 18265:

— c'è un'evidente collegamento tra l'indennità del titolare di carica elettiva e l'assegno vitalizio, in quanto «così come l'assenza di emolumento disincentiverebbe l'accesso al mandato parlamentare o il suo pieno e libero svolgimento, rispetto all'esercizio di altra attività lavorativa remunerativa; allo stesso modo l'assenza di un riconoscimento economico per il periodo successivo alla cessazione del mandato parlamentare [lo stesso dicasi, ovviamente, anche per i mandati nelle assemblee legislative regionali] vorrebbe quale disincentivo rispetto al trattamento previdenziale ottenibile per un'attività lavorativa che fosse stata intrapresa per il medesimo lasso temporale»;

— «la sua corresponsione sia sorretta dalla medesima *ratio* [dell'indennità di mandato] di sterilizzazione degli impedimenti economici all'accesso alle cariche di rappresentanza democratica del Paese e di garanzia dell'attribuzione ai parlamentari [ma tanto vale anche per i Consiglieri Regionali] di un trattamento economico adeguato ad assicurarne l'indipendenza, come del resto accade in tutti gli ordinamenti ispirati alla concessione democratica dello Stato».

La funzione di garanzia del democratico ed eguale accesso alle cariche elettive nonché di protezione dell'indipendenza e del libero esercizio del mandato necessita di una proiezione dell'indipendenza e del libero esercizio del mandato necessita di una proiezione economica successiva alla conclusione del mandato. È evidente, dunque, la funzione previdenziale dell'assegno vitalizio, ancorché esso sia diverso dal trattamento pensionistico. Anche la Corte costituzionale, del resto, nella sentenza n. 108 del 2019, ha affermato che il vitalizio è «fattispecie analoga ma non sovrapponibile» al trattamento pensionistico.

Secondo quanto attestato dal Consiglio regionale medesimo (*cf.* Nota del 13 agosto 2014, prot. n. 2317, in atti per produzione di parte attrice), la percentuale iniziale di contribuzione è stata fissata al 10% (dal dicembre 1983 al maggio 1985) ed è salita prima al 12% (giugno 1985 - maggio 1986), poi al 14% (giugno 1986 - marzo 1995, con la precisazione che per sei mesi del 1993 la combinazione fu aumentata al 18%), poi ancora al 22% (aprile 1995 - dicembre 2004), al 25% (gennaio 2005 - novembre 2008) e infine addirittura al 30% (dal dicembre 2008 in avanti).

Il dante causa dell'attrice, consigliere regionale dal 13 dicembre 1978 al 12 dicembre 1993, ha versato una contribuzione previdenziale che, dall'iniziale 10% è aumentato fino al 18%. Tale circostanza deve essere tenuta in debita considerazione, anche alla luce del noto principio (applicato alla contribuzione previdenziale ma rilevante anche nel caso di specie) che i contributi versati non possono divenire sostanzialmente infruttuosi e irrilevanti (*cf.* Corte cost., sentenza n. 67 del 2018).

La contribuzione versata e la finalità di pregio costituzionale del vitalizio esclude di poterlo qualificare come un odioso privilegio o un regime di favore ingiustificato.

4.3. — Ciò precisato, è evidente che l'impatto retroattivo dell'art. 2 della legge regionale n. 5/14 è illegittimo, per violazione degli articoli 3, 97 e 117, comma 1, Cost., in riferimento all'art. 6 della Convenzione EDU.

Sul punto possono essere impiegati i consueti indici sintomatici della (ir) ragionevolezza della norma che produce effetti retroattivi, costruiti da una consolidata giurisprudenza costituzionale.

Essi, com'è noto, sono i seguenti (*cf.*, *ex plurimis*, le sentenze della Corte cost. nn. 78 del 2012, 209 del 2010, 170 del 2013):

— «divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento»;

— «tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico»;

— «rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario».

La Corte costituzionale ha affermato che «nel nostro sistema costituzionale il legislatore può emanare disposizioni retroattive, il limite costituzionale vigente per la materia penale». Tali disposizioni, però, «non possono trasmodare in un regolamento irrazionale ed arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza pubblica che costituisce elemento fondamentale ed indispensabile dello Stato di diritto (v. sentenze nn. 36 del 1985 e 210 del 1971)».

Se pertanto, deve ritenersi astrattamente ammissibile un intervento legislativo che modifichi i trattamenti previdenziali in essere, «non può dirsi consentita una modificazione legislativa che, intervenendo o in una fase avanzata del rapporto di lavoro appare quando già sia subentrato lo stato di quiescenza, peggiora, senza una inderogabile esigenza, in misura notevole ed in maniera definitiva, un trattamento pensionistico in precedenza spettante, con la conseguente irrimediabile verifica delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività lavorativa» (sentenza 822 del 1988).



Tali principi sono costantemente ribaditi anche dalla più recente giurisprudenza costituzionale. Nella sentenza n. 54 del 2019, per esempio, il Giudice di legge ha ricordato che «il valore del legittimo affidamento, che trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost. Non esclude che il legislatore possa adottare disposizioni che modificano in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici “anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggetti perfetti”. Ciò può avvenire, tuttavia, a condizione “che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto” (*ex plurimis*, sentenza n. 216 e n. 56 del 2015, n. 219 del 2014, n. 154 del 2014, n. 310 e n. 83 del 2013, n. 166 del 2012 e n. 302 del 2010; ordinanza n. 31 del 2011)».

4.4. — Ebbene: è agevole verificare che nel caso di specie l'art. 2 della legge regionale n. 5 del 2014 introduce una modifica in peius della disciplina dei vitalizi erogati dal Consiglio regionale che è al contempo definitiva, in quanto valevole per «tutti gli assegni vitalizi diretti, non attualizzati, e di reversibilità» a decorrere dal mese successivo all'entrata in vigore della legge (entrata in vigore nell'agosto 2014) e per un intervallo di tempo indeterminato, e di rilevante ammontare, giacché incidente per ben un quinto sull'ammontare lordo mensile del trattamento.

La lesione del legittimo affidamento comporta l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata non solo per violazione dell'art. 3 Cost., ma anche per violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., in riferimento all'art. 6 della Convenzione Europea per i Diritti dell'Uomo. Le norme della CEDU nel significato loro attribuito dalla Corte EDU, integrano, quali «norme interposte», il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, comma 1, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali (*ex plurimis*: sentenze n. 1 del 2011; n. 196, n. 187 e n. 138 del 2010).

Ebbene l'art. 6 CEDU Tutela il diritto a un equo processo e a un ricorso effettivo come rimedio per la violazione dei diritti e degli interessi legittimi. Da tali previsioni la Corte EDU ha ricavato i principi che limitano il potere degli Stati di legiferare retroattivamente. In particolare, la Corte di Strasburgo ha più volte affermato che, se in linea di principio nulla vieta al potere legislativo di regolamentare in materia civile, con nuove disposizioni dalla portata retroattiva, diritti risultanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e quello all'equo processo sancito dagli articoli 6 e 13 della Convenzione impongono che la regolamentazione retroattiva trovi la sua ragione giustificative in «imperative ragioni di interesse generale» (*ex plurimis*: CEDU, Sez. II, sent. 7 giugno 2011, Agrati ed altri contro Italia; sentenza 31 maggio 2011, Maggio contro Italia; Sez. V, sentenza 11 febbraio 2010, Javaugue contro Francia).

Ebbene: tra i motivi imperativi di interesse generale non rientra l'ottenimento di un mero beneficio economico per la finanza pubblica (beneficio che, oltretutto, come si è visto, non risponde nel caso di specie ad alcuna «inderogabile esigenza» economico - finanziaria). La Corte EDU lo ha più volte statuito. Per tutte valga il riferimento alle sentenze Sez. IV, 28 ottobre [1999, *Zelinsky, Pradal e Gonzales c Francia*, e Sez. III, 21 giugno 2007, *SCM Scanner de l'Oziest Lyonnais c. Francia*. In entrambi i casi la Corte ha affermato che le giustificazioni di tipo economico — riguardanti il rischio di mettere in pericolo l'equilibrio finanziario e la prospettiva di un aumento esponenziale dei costi del personale — che lo Stato pone alla base del suo intervento non possono essere considerate di importanza generale e tale da giustificare un'ingerenza retroattiva nelle situazioni di vantaggio già assicurate dalla legge.

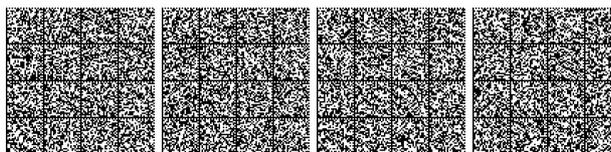
Di conseguenza, atteso che l'unica ragione astrattamente invocabile a sostegno dell'art. 2 della legge regionale n. 5 del 2014 potrebbe essere il conseguimento di un indispensabile e irrinunciabile risparmio per il Consiglio regionale, la predetta disposizione si espone ai segnalati dubbi di violazione della CEDU.

Anche nell'ordinamento dell'Unione europea, del resto, il principio di affidamento si sostanzia nella legittima aspettativa, riconosciuta a ciascun soggetto in quell'ordinamento operante, a che non si realizzi una irragionevole, retroattiva e pregiudizievole modificazione del quadro giuridico di riferimento. Ciò comporta la violazione dell'art. 117, comma 1, Cost.

La giurisprudenza della Corte di giustizia, al proposito, ha espressamente chiarito che il principio del legittimo affidamento è fondamentale nell'ordinamento europeo. Ci si può limitare, sul punto, a rinviare, tra le altre, alla sentenza CGUE, 14 settembre 2006, cause riunite C — 181/04 e C — 183/04, ove si ricorda che, «secondo costante giurisprudenza della Corte, i principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto fanno parte dell'ordinamento giuridico comunitario; pertanto devono essere rispettati dalle istituzioni comunitarie ma anche dagli Stati membri nell'esercizio dei poteri loro conferiti dalle direttive comunitarie» (ma si vedano anche almeno le sentenze 3 dicembre 1998, causa C — 381/97, *Belgocodex*, 26 aprile 2005, causa C — 376/02, *Goed Wonen*).

Tali essendo i fondamentali principi costituzionali, convenzionali ed europolitani che regolano la materia, è evidente che la disciplina in contestazione li ha frontalmente violati.

4.5. — Si deve aggiungere poi, che il meccanismo di risparmio disposto dal legislatore regionale si caratterizza per la linearità del taglio. Il trattamento vitalizio non è stato rivisto sulla base della contribuzione versata. Valgono, allora, le considerazioni della recentissima sentenza Corte cost., n. 44 del 2021, in cui si è affermato che «Il legislatore persegue quindi l'obiettivo di un risparmio — funzionale anche al contenimento della spesa del settore pubblico allargato (sentenze n. 16 del



2010 e n. 237 del 2009) — tramite la riduzione dei costi di funzionamento degli organi elettivi e delle indennità spettanti agli ex consiglieri, presidenti ed assessori regionali (sentenze n. 23 del 2014 e n. 151 del 2021). Si è, del resto, in presenza di una tecnica normativa non nuova, già utilizzata dal legislatore statale proprio nella prospettiva della riduzione dei “costi della politica” (fattispecie analoghe sono scrutinate nelle sentenze n. 99 e n. 23 del 2014, n. 198 e n. 151 del 2012) e che si differenzia anche da altre tipiche ipotesi di tagli lineari della spesa, per le quali questa Corte ha richiesto il requisito della temporaneità (tra le tante, sentenza n. 103 del 2018 e n. 154 del 2017»). Mentre, il mero taglio lineare indiscriminato, invece, è gravemente sospetto d’incostituzionalità.

4.6. — I dubbi di costituzionalità sopra illustrati sono confermati anche da una recente ordinanza di rimessione del Tribunale di Trieste del 6 ottobre 2020, in cui si è censurata una disposizione analoga a quella oggetto del presente giudizio «per violazione dei principi di ragionevolezza, di tutela del legittimo affidamento (quest’ultimo valutato avendo riguardo alle motivazioni che hanno condotto all’emanazione degli interventi censurati, al grado di consolidamento, alla prevedibilità ed alla proporzionalità degli stessi), di certezza del diritto (art. 2, 3, 10, 11, 42, 117 Cost. In relazione all’art. 6 CEDU) nonché per violazione del principio di sterilizzazione degli impedimenti economici nell’accesso alle cariche di rappresentanza democratica del Paese (art. 64, 66, 68 e 69 Cost.), di non discriminazione per ragioni di patrimonio e/p età, di parità di trattamento ed integrazione socio/economica degli anziani di cui agli articoli 21 e 25 della Carta di Nizza e art. 10, 20 e 157 del TFUE, art. 2015 del Pilastro europeo dei diritti sociali, risultano non manifestamente infondati.

Alla luce di queste considerazioni si manifesta anche il dubbio di violazione dell’art. 97 Cost. in quanto il legislatore regionale è intervenuto violando il principio di imparzialità dell’Amministrazione e ha compresso i diritti dei soggetti pregiudicati senza ottenere una maggiore efficienza dell’Amministrazione e della sicurezza previdenziale nella garanzia del mandato elettivo.

4.7. — Parimenti fondata risulta la censura di violazione della competenza legislativa regionale, pure prospettata da parte attrice.

La disciplina rilevante nella presente controversia (nella parte in cui dispone retroattivamente) esorbita completamente dalla sfera di competenza legislativa regionale in materia di ordinamento degli organi e degli uffici regionali (di cui all’art. 4 dello Statuto di autonomia) e, per converso, rientra nella materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva statale ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. l), Cost.

È indicativo, sul punto, un solido orientamento della giurisprudenza costituzionale:

— le Regioni (ivi comprese quelle ad autonomia speciale) non possono sottrarsi alla riserva alla potestà esclusiva dello Stato «della materia “ordinamento civile”, ai sensi del nuovo art. 117, secondo comma, lettera l, della Costituzione), consistente nel divieto di alterare le regole fondamentali che disciplinano i rapporti privati» (sentenze nn. 367 del 2006, 82 del 2003);

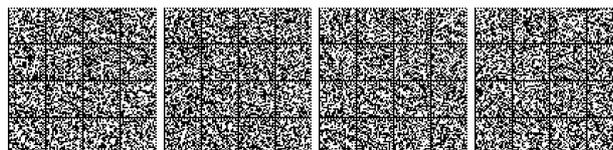
— invade detto ambito di competenza la legge regionale che disponga dell’attività «di organismi e di gestioni [...] di carattere privato», regolandone non solo i compiti e le funzioni, ma anche i «rapporti giuridici e amministrativi, dunque pure nella titolarità dei beni eventualmente posseduti, al di fuori di ogni procedura di eventuale ablazione per ragioni di interesse pubblico, con conseguente corresponsione di indennizzi», perché in questo modo la norma regionale «da un lato travalica il limite, ora ricordato, del divieto di alterare le fondamentali regole del diritto privato; dall’altro lato si risolve in una violazione dei principi costituzionali di autonomia e di salvaguardia della proprietà privata e della libertà di associazione» (sentenza n. 282 del 2004);

— la competenza statale è usurpata anche laddove il legislatore regionale abbia introdotto un’apposita disciplina, «in deroga all’articolata regolamentazione statale di diritto privato speciale, sulla cessione dei crediti vantati nei confronti della pubblica amministrazione» (sentenza n. 131 del 2013, massima che può essere agevolmente estesa al caso di specie);

— non compete al legislatore regionale «disciplinare un’ampia ed indeterminata categoria di atti, a contenuto provvedimentale, negoziale (e, dunque, espressione dell’autonomia privata) o deliberativo, escludendo che essi siano efficaci e, comunque, possano impegnare l’amministrazione, sino a quando non siano realizzate le condizioni nella norma stessa previste», in quanto «la disciplina dell’effetto giuridico, cioè dell’idoneità o attitudine di un atto a produrre certe conseguenze nel mondo del diritto, appartiene al diritto civile, dal quale, dunque, è regolata» (sentenza n. 159 del 2013);

— eccezion fatta per le norme in materia di procedimento di espropriazione per pubblica utilità, sfugge alla competenza del legislatore regionale la disciplina che incide nella proprietà e nella titolarità dei beni privati (sentenze nn. 74 e 114 de] 2012).

4.8. — Non basta. L’art. 2 della legge regionale n. 5 del 2014 appare altresì violativo del riparto di competenze legislative previsto dall’art. 117, comma 3, Cost. In materia di «coordinamento della finanza pubblica». Si è già visto, infatti, che il decreto-legge n. 174 del 2012, convertito, con modificazioni, in legge n. 213 del 2012, all’art. 2, comma 1, lett. m), ha incentivato — prevedendo, in caso di mancato adeguamento, la sanzione del taglio dei trasferimenti era-



riali — la riduzione da parte delle Regioni delle indennità di carica degli organi politici, stabilendo però che la riduzione dei «trattamenti pensionistici o vitalizi in favore di coloro che abbiano ricoperto la carica di presidente della regione, di consigliere regionale o di assessore regionale» fosse disposta «fatti salvi i relativi trattamenti già in erogazione a tale data». Ebbene: la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi proprio sui ricorsi proposti da due Regioni a statuto speciale aventi ad oggetto l'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 174 del 2012, ha dichiarato infondate le relative questioni di legittimità costituzionale connesse sia all'inidoneità della clausola di salvaguardia di cui all'art. 2, comma 4, decreto-legge n. 174 del 2012 a tutelare le loro prerogative statuarie, sia alla pretesa incostituzionalità della disciplina sostanziale prevista dal richiamato art. 2, comma 1. La Corte, in particolare, ha chiarito che detto articolo rientra nella competenza legislativa statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica», rilevando che «il censurato art. 2, comma 1 [...], pur contenendo alcune previsioni puntuali, le configura non come obblighi bensì come oneri. Esso non utilizza, dunque, la tecnica tradizionale d'imposizione di vincoli alla spesa ma un meccanismo indiretto che lascia alle Regioni la scelta se adeguarsi o meno, prevedendo, in caso negativo, la conseguenza sanzionatoria del taglio dei trasferimenti erariali [...]. Il meccanismo così delineato realizza il duplice obiettivo di indurre a tagli qualitativamente determinati e di garantire il contenimento della spesa pubblica secondo la tradizionale logica quantitativa: in linea di principio, dunque, le norme censurate non esorbitano dai limiti propri della competenza statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica» (sentenza n. 23 del 2014).

In quanto espressione di un «principio di coordinamento della finanza pubblica» (ibid.), pertanto, il rispetto dell'art. 2, comma 1, lett. m), si impone anche alle Regioni a statuto speciale.

4.9. — Si deve poi aggiungere che, secondo la prospettazione di parte attrice, non adeguatamente contestata dalle amministrazioni convenute, l'intervento riduttivo è stato effettuato senza che vi fosse una ragione stringente e insuperabile connessa alla finanza pubblica. Tale circostanza rileva ai fini della verifica di proporzionalità e ragionevolezza dell'intervento in esame.

5. — Quanto all'illegittimità costituzionale delle disposizioni sul c.d. «contributo di solidarietà»

Quanto agli effetti del c.d. «contributo di solidarietà» si deve osservare quanto segue:

— l'art. 3 della legge regionale n. 4 del 2004 ha introdotto l'art. 4-bis nella legge regionale n. 2 del 1995, che ha istituito a partire dal 1° gennaio 2005 un «contributo di solidarietà» per un'aliquota pari al 4%;

— l'art. 15 della legge regionale n. 6 del 2012 ha aumentato l'aliquota del contributo di solidarietà fino ad un massimo del 12%, poi confermata dall'art. 4 della legge regionale n. 5/2014. Nel caso dell'attrice nel presente giudizio si è concretamente passati dall'originario 4% al 12% a partire da gennaio 2014;

— a luglio 2014 (prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 5 del 2014), l'assegno di reversibilità dell'attrice (la quale ne è in godimento dal giugno 2008), in ragione delle decurtazioni a titolo di contributo di solidarietà e del mancato adeguamento ISTAT, era già ridotto di circa 17% (12% per il contributo di solidarietà e per la restante parte per il mancato adeguamento ISTAT «bloccato» dal 2009.

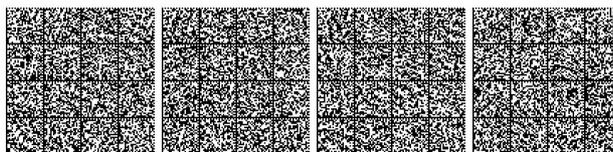
— con l'entrata in vigore della legge regionale n. 5 del 2014 (agosto 2014) è stato introdotto il taglio del 20% (art. 2) e il contributo di solidarietà è stato confermato al 12% (art. 4);

— ad agosto 2014 con l'entrata in vigore della legge regionale n. 5/2014, il taglio dell'assegno di reversibilità era quindi di circa il 37% (rispetto al 17% del mese precedente) con un aggravamento delle riduzioni pari al 20% sul precedente.

Parte attrice ha osservato che, perdurante il blocco dell'adeguamento ISTAT, a dicembre 2019 (mese di abrogazione della legge regionale n. 5/14, a seguito dell'approvazione della legge regionale n. 7 del 2019), la decurtazione dell'assegno di reversibilità era arrivata a circa il 39,5%, di cui 20% per il «taglio lineare», il 12% a titolo di contributo di solidarietà ed il resto per mancato adeguamento ISTAT.

Ha soggiunto che nel luglio del 2020 il Consiglio Regionale ha versato gli arretrati ISTA ma non ha liquidato l'intero ammontare per il periodo 2009-2019, bensì solo quanto rilevante per il periodo 2014-2019. A tal proposito, parte attrice ha richiamato quanto disposto dall'art. 2 della legge regionale n. 8 de 2011 che, novellando le precedenti ll. regg. nn. 2 del 1995 e 8 del 2009, ha stabilito la «ripresa» della rivalutazione «con base 1° gennaio 2009», il limite dell'incremento ISTA per il periodo precedente e l'applicazione a far data dalla fine della XIV legislatura regionale.

5.1. — Alla luce di quanto illustrato in fatto, i dubbi di costituzionalità dedotti in merito all'art. 2 della legge regionale n. 5 del 2014 devono essere estesi anche alle disposizioni in tema di contributo di solidarietà e, in particolare, all'art. 4 della legge regionale n. 5 del 2014, ove si prevedeva che «Il contributo di solidarietà da applicare agli assegni vitalizi inferiori alla misura del 30,40 per cento della base di calcolo prevista dal comma 2 dell'art. 8 della legge regionale n. 6 del 2012 è pari al 6 per cento. Agli assegni di reversibilità riferiti ad assegni vitalizi non attualizzati, maturati fino alla misura del 57 per cento della medesima base di calcolo, il contributo di solidarietà da applicare è pari all'8 per cento ed agli assegni di reversibilità riferiti ad assegni vitalizi di misura superiore, il contributo di solidarietà da applicare è pari al 12 per cento».



5.2. — In via del tutto preliminare si deve osservare che questo tipo di misura è solo nomine diversa dal taglio lineare sopra, atteso che:

— l'intervento non è di tipo solidaristico, in quanto non trasferisce risorse da una categoria a un'altra di percettori di trattamento con finalità previdenziale;

— l'intervento non è di tipo perequativo, in quanto non intende equiparare una categoria di soggetti titolari dell'assegno vitalizio ad altre categorie (in tesi meno beneficiarie per profili meritevoli di considerazione da parte del legislatore regionale);

— al contrario, l'intervento ha l'unica finalità di penalizzazione dei soggetti cui si applica e avvantaggia il bilancio regionale;

— peraltro non risulta che il bilancio regionale avesse necessità o urgenza di reperire risorse in tale maniera e misura, anche alla luce del fatto che per i trattamenti vitalizi in essere era stato costruito adeguato e capiente fondo di garanzia;

— l'intervento non era adeguatamente circoscritto nel tempo (sul punto si può richiamare la recentissima sentenza Corte cost. n. 234 del 2020, in tema di decurtazione delle pensioni elevate, che fissa nel triennio il termine massimo ragionevole di misure che impanano su un trattamento in godimento e che escludono la reiterabilità — pur sotto altro nome e forma — dei tagli).

5.3. — Tutto ciò considerato, valgono anche per questo profilo le deduzioni sopra richiamate per l'art. 2 della legge regionale n. 5 del 2014, in tema di violazione degli articoli 3, 97 e 117, comma 1, Cost. In riferimento all'art. 6 della Convenzione EDU, e 117, comma 2, Cost. Nonché dell'art. 4 dello Statuto regionale, che si sintetizzano come segue:

— il prelievo interviene in forma retroattiva con evidente violazione del legittimo affidamento, tutelato dagli articoli 3 e 117, comma 1, Cost., in riferimento all'art. 6 della Convenzione EDU;

— il prelievo è irragionevole, nella misura in cui decurta — un beneficio avente finalità previdenziale e che sorge da una rilevante contribuzione privata, che viene sostanzialmente espropriata a favore del soggetto pubblico;

— l'imposizione del contributo di solidarietà determinando un prelievo a carico del trattamento, esorbita dalla competenza legislativa regionale ex art. 4 dello statuto.

5.4. — A tali dubbi se ne devono aggiungere altri relativi proprio alla natura del contributo di solidarietà.

Sul punto si deve ricordare quanto osservato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 116 del 2013, confermata dalla recentissima sentenza n. 234 del 2020:

— in termini generali, i contributi di solidarietà hanno «natura tributaria», essendo previsti «a carico dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie», costituendo «un prelievo analogo a quello effettuato sul trattamento economico complessivo dei dipendenti pubblici»;

— la previsione di un contributo di solidarietà infatti, «integra una decurtazione patrimoniale definitiva del trattamento pensionistico, con acquisizione al bilancio statale del relativo ammontare, che presenta tutti i requisiti dalla giurisprudenza di questa Corte per caratterizzare il prelievo come tributario (*ex pluribus*, sentenze n. 223 del 2012; n. 141 del 2009; n. 335 n. 102 e n. 64 del 2008, n. 334 del 2006, n. 73 del 2003)».

Riconosciuta la natura tributaria del prelievo, nella sentenza n. 113 del 2016 la Corte ha affermato che è illegittimo un contributo di solidarietà che, in buona sostanza, determina un carico tributario imposto a una platea limitata di contribuenti percettori di reddito («al fine di reperire risorse per la stabilizzazione finanziaria, il legislatore ha imposto ai soli titolari di trattamenti pensionistici, per la medesima finalità, l'ulteriore speciale prelievo tributario oggetto di censura, attraverso una ingiustificata limitazione della platea dei soggetti passivi»).

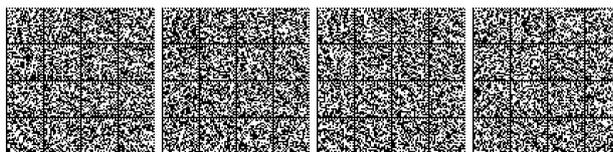
Nella citata sentenza della Corte costituzionale si è aggiunto che «tale sostanziale identità di *ratio* dei differenti interventi «di solidarietà» determina un giudizio di irragionevolezza ed arbitrarietà del diverso trattamento riservato alla categoria colpita, «foriero peraltro di un risultato di bilancio che avrebbe potuto essere ben diverso e più favorevole per lo Stato, laddove il legislatore avesse rispettato i principi di eguaglianza dei cittadini e di solidarietà economica, anche modulando diversamente un «universale» intervento impositivo». Se da un lato l'eccezionalità della situazione economica che lo Stato deve affrontare è suscettibile di consentire il ricorso a strumenti eccezionali nel difficile compito di contemperare il soddisfacimento degli interessi finanziari e di garantire i servizi e la protezione di cui tutti i cittadini necessitano, dall'altro ciò non può e non deve determinare ancora una volta un'obliterazione dei fondamentali canoni di uguaglianza sui quali si fonda l'ordinamento costituzionale».

Tali considerazioni si possono *de plano* applicare al caso di specie, in ragione del fatto che:

— sono presenti i medesimi indici della natura tributaria della misura;

— l'assegno vitalizio pur non avendo «natura» previdenziale, ha «finalità» previdenziale e deriva da una contribuzione gravante sull'indennità di carica;

— l'assegno è sostanzialmente analogo a fonti di reddito di natura previdenziale nonché ad altre fonti di reddito derivanti da rendite maturate con risparmio derivante dal reddito da lavoro.



Ne consegue che anche in questo caso sono violati gli articoli 3 e 53 Cost. Perché si ripropone l'illegittimità e irragionevole limitazione della platea dei soggetti.

Si aggiunga che nella citata sentenza la Corte costituzionale osserva che «il giudizio di irragionevolezza dell'intervento settoriale appare ancor più palese, laddove si consideri che la giurisprudenza della Corte ha ritenuto che il trattamento pensionistico ordinario n. 166 del 2006); sicché il maggior prelievo tributario rispetto ad altre categorie risulta con più evidenza discriminatorio, venendo esso a gravare su redditi ormai consolidati nel loro ammontare, collegati a prestazioni lavorative già rese da cittadini che hanno esaurito la loro vita lavorativa, rispetto ai quali non risulta più possibile neppure ridisegnare sul piano sinallagmatico il rapporto di lavoro». Anche tali considerazioni possono valere nel caso di specie, in ragione del fatto che l'assegno — occorre ribadirlo — deriva da una rilevante contribuzione privata.

5.5. — Nella sentenza n. 173 del 2016, la Corte costituzionale è stata chiamata a scrutinare plurime questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 486, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, sollevate da distinte Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti /anche) in riferimento agli articoli 2, 3, 36 e 38 Cost. In particolare, la disposizione censurata prevedeva un «contributo di solidarietà» per il triennio 2014-2016 su tutti i trattamenti pensionistici eccedenti una determinata percentuale del trattamento minimo INPS, con devoluzione delle somme così trattenute alle competenti gestioni previdenziali obbligatorie.

In tale occasione, la Corte ha affermato che per superare lo scrutinio «stretto» di costituzionalità il prelievo forzoso sulle pensioni (i.e. Nel caso di allora, il «contributo di solidarietà») deve, tra l'altro, «essere comunque utilizzato come misura una tantum».

Nel caso allora scrutinato, la Corte costituzionale ha dichiarato infondata la relativa questione, osservando, fra l'altro, che il prelievo, «in ragione della sua temporaneità, non si palesa di per sé insostenibile, pur innegabile comportando un sacrificio per i titolari di siffatte pensioni» e che «l'intervento legislativo di cui al denunciato comma 486, nel suo porsi come misura contingente, straordinaria e temporalmente circoscritta, supera lo scrutinio "stretto" di costituzionalità».

Ebbene: nulla di tutto ciò accade nel caso di specie, alla luce della segnalata lunghissima durata del prelievo imposto (da gennaio 2005 fino a dicembre 2019), con aliquote sempre maggiori.

5.6. — Da ultimo si deve ricordare che la cit. sentenza Corte cost. n. 173 del 2016, scrutinando l'art. 1, comma 486, della legge n. 147 del 2013, ha affermato, tra l'altro, che:

i) «in linea di principio, il contributo di solidarietà sulle pensioni può ritenersi misura consentita al legislatore ove la stessa non ecceda i limiti entro i quali è necessariamente costretta in forza del combinato operare dei principi, appunto, di ragionevolezza, di affidamento e della tutela previdenziale (articoli 3 e 38 Cost.) il cui rispetto è oggetto di uno scrutinio "stretto" di costituzionalità, che impone un grado di ragionevolezza complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà»;

ii) «Il contributo, dunque, deve operare all'interno dell'ordinamento previdenziale, come misura di solidarietà "forte", mirata a puntellare il sistema pensionistico, e di sostegno previdenziale ai più deboli, anche in un'ottica di mutualità intergenerazionale, siccome imposta da una situazione di grave crisi del sistema stesso, indotta da vari fattori — endogeni ed esogeni (il più delle volte tra loro intrecciati: crisi economica internazionale, impatto sulla economia nazionale, disoccupazione, mancata alimentazione della previdenza, riforme strutturali del sistema pensionistico) — che devono essere oggetto di attenta ponderazione da parte del legislatore, in modo da conferire all'intervento quella incontestabile ragionevolezza, a fronte della quale soltanto può consentirsi di derogare (in termini accettabili) al principio di affidamento in ordine al mantenimento del trattamento pensionistico già maturato (sentenza n. 69 del 2014, n. 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 446 del 2002, *ex plurimis*)»;

iii) «L'effettività delle condizioni di crisi del sistema previdenziale consente, appunto di salvaguardare anche il principio dell'affidamento, nella misura in cui il prelievo non risulti sganciato dalla realtà economico - sociale, di cui i pensionati stessi sono partecipi e consapevoli»;

iv) «L'indecenza sulle pensioni (ancorché "più elevate" deve essere contenuta in limiti di sostenibilità e non superare livelli apprezzabili: per cui, le aliquote di prelievo non possono essere eccessive e devono rispettare il principio di proporzionalità, che è esso stesso criterio, in sé, di ragionevolezza della misura».

Nessuno dei *test* così elaborati è superato dalla disposizione qui esaminata. Essa, infatti, non è contenuta in limiti ragionevoli e certamente non è intesa a reperire risorse che vengono rimesse nello specifico sistema di tutela previdenziale. Evidente, dunque, la violazione degli articoli 3 e 38 Cost., in quanto un prelievo su un beneficio avente finalità previdenziale è interamente incamerato dall'Amministrazione, invece di essere reimpiegato per la sostenibilità del sistema previdenziale.



Anche in questo caso poi, deve ribadirsi il dubbio di violazione dell'art. 97 Cost., in quanto il legislatore regionale è intervenuto violando il principio di imparzialità dell'Amministrazione e ha compresso i diritti dei soggetti pregiudicati senza ottenere una maggiore efficienza dell'Amministrazione e della sicurezza previdenziale nella garanzia del mandato elettivo.

5.7. — Quanto sopra illustrato vale non solamente per l'ultima modifica del contributo di solidarietà, di cui all'art. 4 della legge regionale n. 5 del 2014. Le censure relative al superamento dei limiti fissati dalla Corte costituzionale per l'imposizione di un contributo di solidarietà, infatti, specialmente in riferimento alla durata non limitata delle contribuzioni (che, invece, è stato costantemente aumentato nell'aliquota) sollevano dubbi di costituzionalità della disciplina sul contributo di solidarietà sin dalla sua istituzione, atteso che esso era di aliquota non certo irrilevante e imposto senza limiti di durata, oltre che senza una precisa finalità di finanziamento di strumenti aventi analogo impiego.

6. — Quanto all'abrogazione delle disposizioni censurate

Come già osservato, pendente il presente procedimento è intervenuta la legge regionale n. 7 del 2019 che ha abrogato il contributo di solidarietà, segnatamente abrogando l'art. 4-bis della legge regionale n. 2 del 1995 (che aveva introdotto il contributo di solidarietà nell'aliquota del 4% a partire da gennaio 2005), l'art. 15 della legge regionale n. 6 del 2012 (che ha elevato per l'attrice il contributo di solidarietà al 12% a partire da gennaio 2014) e gli articoli 2 e 4 della legge regionale n. 5 del 14 (che hanno imposto il taglio del 20%, sopra detto, nonché confermato il contributo di solidarietà al 12%).

Rimane comunque l'interesse dell'attrice a veder sollevata anche la questione di costituzionalità delle norme che hanno introdotto e poi aumentato il prelievo a titolo di contributo di solidarietà per il periodo 1° gennaio 2005 (anno di introduzione dell'istituto) fino al dicembre 2019 (anno di abrogazione dell'istituto).

Alla luce della giurisprudenza costituzionale, deve ritenersi che la durata massima del contributo di solidarietà possa essere al massimo triennale, sicché le disposizioni sopra censurate sono illegittime, nella parte in cui non limitano a tre anni la durata massima del contributo di solidarietà, nonché nella parte in cui non prevedono che le risorse risparmiate debbano essere devolute al finanziamento dei trattamenti correlati ai mandati elettivi aventi finalità di garanzia previdenziale.

In atti, parte attrice ha riassunto gli effetti concreti del pregiudizio subito (memoria autorizzata dd. 13 novembre 2020 allegata quale doc. 1 all'istanza dd. 25 novembre 2020), in cui si evince un taglio mensile netto che è salito a partire da gennaio 2005 da una iniziale aliquota finale del 4% pari ad euro 202,04 mensili (solo contributo di solidarietà), a un'aliquota finale a dicembre 2019 del 39,46% pari ad euro 2346,48 (taglio lineare del 20% ex art. 2, legge regionale n. 5/14, contributo di solidarietà per un'aliquota del 12% ex art. 4, legge regionale n. 5/14 e mancato adeguamento ISTAT «bloccato» da gennaio 2009).

Tali deduzioni comprovano la rilevanza e la non manifesta infondatezza dei dubbi di costituzionalità sopra indicati.

P. Q. M.

Visto l'art. 134 Cost. dichiara rilevante e non manifestamente infondata con riferimento agli articoli 3, 38, 53, 97 e 117 Cost. la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge regionale n. 5/2014 nella parte in cui applica, peraltro con effetto retroattivo, permanente ed irreversibile il taglio lineare del 20% del vitalizio, e degli articoli 3 della legge regionale n. 4 del 2004, 4-bis, della legge regionale n. 2 del 1995, 15 della legge regionale n. 6 del 2012 e 4 della legge regionale n. 4 del 2015, che hanno istituito, aumentandone l'aliquota, il contributo di solidarietà nei confronti dei percettori di assegno vitalizio erogato dalla Regione Trentino - Alto Adige, senza prevederne finalità mutualistiche nei sensi illustrati in motivazione e senza limitarne la durata entro tre anni.

Dispone la trasmissione immediata degli atti e della presente ordinanza, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni, alla Corte costituzionale.

Sospende il giudizio.

Ordina la notifica della presente ordinanza alle parti in causa.

Trento, 26 maggio 2021

Il Giudice: MORANDINI



N. 141

Ordinanza del 15 aprile 2021 del Tribunale di Reggio Calabria nel procedimento penale a carico di A. M.

Reati e pene - Misure di contenimento della diffusione del virus COVID-19 - Divieto di mobilità dalla propria abitazione o dimora alle persone sottoposte alla misura della quarantena per provvedimento dell'autorità sanitaria in quanto risultate positive al virus COVID-19, fino all'accertamento della guarigione o al ricovero in una struttura sanitaria o altra struttura allo scopo destinata - Sanzione, in caso di violazione, ai sensi dell'art. 260 del regio decreto n. 1265 del 1934.

- Decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 (Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 14 luglio 2020, n. 74, artt. 1, comma 6, e 2, comma 3.

TRIBUNALE DI REGGIO CALABRIA

SEZIONE DIBATTIMENTO PENALE

Il giudice, dott. Flavio Tovani, all'udienza del 15 aprile 2021, nell'ambito del processo in epigrafe, a carico di: A. M., nato a ... l' ..., residente a ... , via ... , imputato

1. dei reati di cui agli artt. 61, n. 2 del codice penale, 47-ter, comma ottavo, legge n. 354/1975 e 385 del codice penale, perché essendo in stato di detenzione domiciliare presso l'abitazione sita in via ... in forza dell'ordinanza nr. ... e nr. ... del ... emessa dal Tribunale di sorveglianza di Catanzaro, se ne allontanava, rendendosi irreperibile e venendo rintracciato dalla polizia giudiziaria presso la via ... , alle ore ... ;

aggravato per essere stato commesso al fine di realizzare il reato di cui al capo 2);

2. del reato di cui agli artt. 624 e 625, commi primo, nn. 2 e 7, e secondo del codice penale, perché, al fine di trarne profitto per sé o per altri, si impossessava del veicolo ... , di colore blu scuro, targata ... , in uso a L. F. , sottraendola a quest'ultimo;

con l'aggravante di aver utilizzato violenza sulle cose, segnatamente forzava il cilindretto portiera anteriore lato sinistro, danneggiava la cruscotteria sotto sterzo e tagliava il filo dell'alimentatore GPS;

con l'aggravante di aver commesso il fatto su cose destinate per necessità alla pubblica fede;

3. del reato di cui all'art. 260, regio decreto n. 1265/1934, in riferimento agli artt. 1, comma sesto, e 2, comma terzo, del decreto-legge n. 33 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 74/2020, perché non osservava un ordine legalmente dato per impedire la diffusione di una malattia infettiva dell'uomo; segnatamente, contravvenendo alla prescrizione di cui all'art. 1, comma sesto, decreto-legge n. 33/2020, convertito dalla legge n. 74/2020 (disposizioni per fronteggiare l'emergenza epidemiologica COVID-19), in quanto positivo al *virus* COVID-19 (come attestato dall'esame del tampone eseguito il 7 marzo 2021), usciva dalla propria abitazione e veniva fermato in ... , via ... dagli operatori della Questura di ... ;

con la recidiva di cui all'art. 99, comma quarto, seconda parte del codice penale;

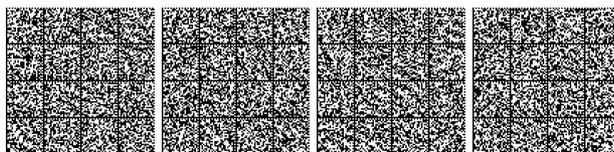
in ... , il ... ;

Ha pronunciato la seguente ordinanza per sollevare la questione di legittimità costituzionale, in quanto rilevante e non manifestamente infondata, in relazione all'art. 13 della Costituzione, dell'art. 1, comma 6, decreto-legge n. 33/2020 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 74/2020) nella parte in cui prevede il divieto di mobilità dalla propria abitazione o dimora alle persone sottoposte alla misura della quarantena per provvedimento dell'autorità sanitaria in quanto risultate positive al *virus* COVID-19, fino all'accertamento della guarigione o al ricovero in una struttura sanitaria o altra struttura allo scopo destinata, e dell'art. 2, comma 3, decreto-legge n. 33/2020 nella parte in cui prevede che la violazione della misura di cui all'art. 1, comma 6 sia punita ai sensi dell'art. 260, regio decreto n. 1265/1934.

RITENUTO IN FATTO

In seguito ad arresto, eseguito il ... , A. M. è stato condotto, il ... , dinanzi al Tribunale di ... per la convalida ed il contestuale giudizio con il rito direttissimo in ordine ai reati di cui in epigrafe.

Convalidato l'arresto ed instaurato il giudizio con il rito direttissimo con il consenso delle parti anche in relazione alla contravvenzione di cui al capo 3, il giudice, rilevato il legittimo impedimento dell'imputato, ha disposto un rinvio



del processo all'odierna udienza, in cui le parti hanno interloquito sugli eventuali profili di illegittimità della disciplina normativa applicabile al capo 3. Si ritiene, pertanto, di dover sollevare la questione di legittimità costituzionale descritta in premessa, non potendosi definire il giudizio indipendentemente dalla sua risoluzione e non risultando la stessa manifestamente infondata, con le motivazioni che di seguito si esporranno.

CONSIDERATO IN DIRITTO

A) Quanto alla rilevanza della questione, questo Tribunale è chiamato a pronunciarsi in ordine al capo 3 dell'imputazione e, più precisamente, alla responsabilità di A. M. per il reato di cui all'art. 260, regio decreto n. 1265/1934, in riferimento agli artt. 1, comma 6, e 2, comma 3, decreto-legge n. 33/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 74/2020, perché lo stesso non avrebbe osservato un ordine legalmente dato per impedire la diffusione di una malattia infettiva dell'uomo; segnatamente, come risulta dal capo d'imputazione, contravvenendo alla prescrizione di cui all'art. 1, comma 6, decreto-legge n. 33/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 74/2020, risultato, all'esito del tampone eseguito il 7 marzo 2021, positivo al *virus* COVID-19, sarebbe uscito dalla propria abitazione e sarebbe stato fermato in via ... , a ... , dagli operatori della locale questura. Conseguentemente, per definire il giudizio in corso, in relazione al succitato capo 3 dell'imputazione, questo giudice dovrà certamente fare applicazione degli artt. 1, comma 6, e 2, comma 3, decreto-legge n. 33/2020, dato che un'eventuale pronuncia di accoglimento della questione nei termini sopra indicati comporterebbe la non rilevanza penale della condotta ascritta all'imputato e dunque la sua assoluzione perché il fatto non è previsto dalla legge come reato.

B) Sotto il profilo della non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità sollevate dalla normativa denunciata, occorre rilevare che l'art. 1, comma 6, decreto-legge n. 33/2020 impone il divieto di mobilità dalla propria abitazione o dimora alle persone sottoposte alla misura della quarantena per provvedimento dell'autorità sanitaria in quanto risultate positive al *virus* COVID-19, fino all'accertamento della guarigione o al ricovero in una struttura sanitaria o altra struttura allo scopo destinata, e l'art. 2, comma 3, decreto-legge n. 33/2020 sanziona penalmente i trasgressori, prevedendo l'applicabilità della pena prevista dall'art. 260, regio decreto n. 1265/1934.

Deve in primo luogo rilevarsi che, a dispetto del *nomen juris* utilizzato, il «divieto di mobilità dalla propria abitazione o dimora» previsto dall'art. 1, comma 6, decreto-legge n. 33/2020 ha un contenuto assolutamente identico a quello della misura cautelare degli arresti domiciliari, che l'art. 284, comma 1 del codice di procedura penale sostanzia nella prescrizione, per l'imputato, «di non allontanarsi dalla propria abitazione o da altro luogo di privata dimora ovvero da un luogo pubblico di cura o di assistenza ovvero, ove istituita, da una casa famiglia protetta»: divieto di muoversi e divieto di allontanarsi dall'abitazione o dalla dimora, infatti, sono sinonimi e hanno il medesimo contenuto precettivo, dato dall'obbligo, tanto per chi sia sottoposto alla quarantena quanto per chi sia sottoposto agli arresti domiciliari, di non allontanarsi dalla propria abitazione o dimora.

Il suddetto divieto di cui all'art. 1, comma 6, decreto-legge n. 33/2020 ha inoltre un contenuto assolutamente identico a quello della detenzione domiciliare: l'art. 47-ter, legge n. 354/1975 prevede infatti che la pena della reclusione possa, in certi casi, «essere espiata nella propria abitazione o in altro luogo pubblico di cura, assistenza ed accoglienza», ed anche in questo caso la pena si sostanzia nell'obbligo di permanere nei (*id est* il divieto di muoversi dai) luoghi sopra indicati.

Non vi è dubbio alcuno che la misura degli arresti domiciliari comporti la privazione della libertà personale, dal momento che l'art. 284, comma 5 del codice di procedura penale prevede espressamente che «l'imputato agli arresti domiciliari si considera in stato di custodia cautelare»; allo stesso modo, non vi è dubbio alcuno che si abbia privazione della libertà personale anche nel caso di sottoposizione alla detenzione domiciliare, trattandosi, come si desume dalla lettera del succitato art. 47-ter, legge n. 354/1975, di una modalità di espiazione della pena detentiva che avviene, anziché in carcere, in uno dei luoghi indicati.

Il regime di cui all'art. 1, comma 6, decreto-legge n. 33/2020 può essere addirittura più restrittivo rispetto a quello degli arresti domiciliari e a quello della detenzione domiciliare: infatti, al contrario di chi, positivo al COVID-19, venga posto in quarantena, chi si trova agli arresti domiciliari, ai sensi dell'art. 284, comma 3 del codice di procedura penale, e chi si trova in stato di detenzione domiciliare, in virtù del richiamo che l'art. 47-ter fa, quanto alle modalità di esecuzione, all'art. 284 del codice di procedura penale, può essere autorizzato, «se [...] non può altrimenti provvedere alle sue indispensabili esigenze di vita ovvero versa in situazione di assoluta indigenza, [...] ad assentarsi dal luogo di arresto per il tempo strettamente necessario per provvedere alle suddette esigenze ovvero ad esercitare un'attività lavorativa».



Da quanto sopra detto deve desumersi che la misura della quarantena di cui all'art. 1, comma 6, decreto-legge n. 33/2020 comporta la privazione (o, perlomeno, la limitazione) della libertà personale del soggetto che vi è sottoposto.

Che la quarantena per coloro che sono risultati positivi al COVID-19 attenga alla libertà personale e non alla mobilità e alla libertà di circolazione risulta peraltro sia qualora si accolga la tesi secondo cui la prima concerne le limitazioni legate alla persona e la seconda quelle legate al luogo (Corte costituzionale n. 68/1964), sia qualora si accolga la tesi secondo cui la prima riguarderebbe le limitazioni positive e la seconda quelle negative: infatti, l'art. 1, comma 6, decreto-legge n. 33/2020 non impone un divieto di recarsi in determinati luoghi (limitazioni negative legate ai luoghi), ma un divieto di muoversi a determinati soggetti (limitazioni positive legate alla persona).

Tuttavia, mentre la misura di cui all'art. 284 del codice di procedura penale e la modalità di esecuzione della pena di cui all'art. 47-ter (nonché, ovviamente, la primigenia condanna alla pena detentiva) vengono stabilite da un giudice, l'art. 1, comma 6, decreto-legge n. 33/2020 prevede che la misura in esso prevista venga stabilita dall'autorità sanitaria.

Ora, l'art. 13 della Costituzione stabilisce che «non è ammessa alcuna forma di detenzione [...], né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge» (comma 2), e che «in casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto» (comma 3). Dal momento che, come si è visto sopra, la misura della quarantena per il soggetto positivo al COVID-19 comporta la privazione (o comunque la limitazione) della libertà personale in maniera assolutamente identica (e, anzi, talvolta in maniera più gravosa) rispetto agli arresti domiciliari o alla detenzione domiciliare, l'art. 13 della Costituzione imporrebbe che il relativo provvedimento di adozione venisse adottato dall'autorità giudiziaria o, in alternativa, in caso di necessità ed urgenza, dall'autorità di pubblica sicurezza e poi convalidato dall'autorità giudiziaria: invece, non è previsto alcun intervento di quest'ultima.

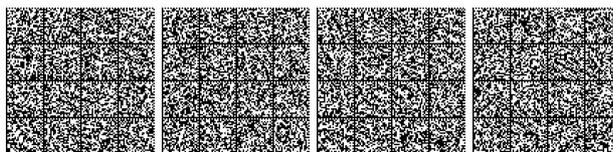
Giova precisare che la misura della quarantena non può essere assimilata ad un trattamento sanitario obbligatorio. Infatti, il t.s.o. consiste in un'attività di carattere diagnostico o terapeutico volta a prevenire o a curare una malattia, resa obbligatoria da una legge: più precisamente, rientrano nelle attività diagnostiche quegli accertamenti volti alla formulazione di una diagnosi e all'individuazione di un'ideale terapia, mentre costituiscono attività terapeutiche i trattamenti sanitari in senso stretto, che l'esercente una professione sanitaria compie su un soggetto allo scopo di tutelarne direttamente la salute. Nel caso della quarantena, invece, un soggetto viene sottoposto ad un regime di divieto di mobilità da un determinato luogo, a prescindere dal fatto di essere sottoposto a trattamenti diagnostici o terapeutici: egli, infatti, è tenuto a non allontanarsi dalla propria abitazione o dimora, fino all'accertamento della guarigione o all'eventuale ricovero in una struttura sanitaria, ma non è tenuto né a sottoporsi ad attività diagnostiche (non vi è infatti alcun obbligo di sottoposizione ad un *test* molecolare per SARS-CoV-2 — o ad altra forma di accertamento —, ben potendo il soggetto scegliere di continuare a rimanere in quarantena pur di non sottoporvisi, e, anzi, nel caso dei cd. «positivi a lungo termine», cioè di coloro che, pur non presentando sintomi, continuano a risultare positivi al *test* molecolare, la circolare del Ministero della salute del 12 ottobre 2020 prevede la possibilità di interrompere l'isolamento dopo ventuno giorni dalla comparsa dei sintomi e almeno una settimana in assenza di sintomatologia) né tantomeno a trattamenti terapeutici (e ciò sia nel caso in cui compaiano i sintomi sia, *a fortiori*, nel caso di assenza di sintomi).

Conseguentemente, l'obbligo di quarantena non può trovare copertura costituzionale nemmeno nell'art. 32, comma 2 della Costituzione. Oltretutto, se per il t.s.o. gli artt. 33 ss., legge n. 833/1978 individuano nel sindaco l'autorità sanitaria preposta a disporli, nel caso della quarantena la fonte primaria stabilisce che il provvedimento deve essere adottato dall'autorità sanitaria, ma non precisa quale essa sia.

Bisogna aggiungere che non è possibile un'interpretazione costituzionalmente conforme delle norme della cui legittimità costituzionale in questa sede si dubita: infatti, non vi è alcuno spazio, nel decreto-legge n. 33/2020 o in altra fonte, per poter desumere che, nel quadro normativo vigente, la sottoposizione alla quarantena di cui all'art. 1, comma 6, decreto-legge n. 33/2020 richieda un provvedimento di qualsivoglia autorità giudiziaria.

È opportuno precisare, altresì, come dalla dichiarazione di incostituzionalità delle norme non deriverebbe alcun vuoto di tutela: infatti, l'ordinamento già prevede, a tutela della salute pubblica, il reato di epidemia colposa (art. 452 del codice penale).

In definitiva, si ritiene che la norma che stabilisce il divieto di mobilità dalla propria abitazione o dimora, per il soggetto posto in quarantena per positività al COVID-19, e quella che punisce con sanzione penale la violazione di tale divieto, si pongano in violazione della riserva di giurisdizione in materia di libertà personale (art. 13 della Costituzione).



P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge n. 87/1953;

Solleva in quanto rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 13 della Costituzione, dell'art. 1, comma 6, decreto-legge n. 33/2020 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 74/2020) nella parte in cui prevede il divieto di mobilità dalla propria abitazione o dimora alle persone sottoposte alla misura della quarantena per provvedimento dell'autorità sanitaria in quanto risultate positive al virus COVID-19, fino all'accertamento della guarigione o al ricovero in una struttura sanitaria o altra struttura allo scopo destinata, e dell'art. 2, comma 3, decreto-legge n. 33/2020 nella parte in cui prevede che la violazione della misura di cui all'art. 1, comma 6, sia punita ai sensi dell'art. 260, regio decreto n. 1265/1934.

Sospende il giudizio in corso.

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle Camere del Parlamento.

Reggio Calabria, 15 aprile 2021

Il giudice: TOVANI

21C00202

N. 142

Ordinanza del 29 aprile 2021 del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte sul ricorso proposto da L. S.r.l. c/Ministero dell'interno, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Ufficio territoriale del Governo di Alessandria.

Misure di prevenzione - Codice delle leggi antimafia - Effetti delle misure di prevenzione - Comunicazione antimafia - Previsione dell'automatismo interdittivo della comunicazione antimafia nel caso di condanna per il reato di cui all'art. 452-quaterdecies del codice penale (Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti) anche nella sua forma non associativa.

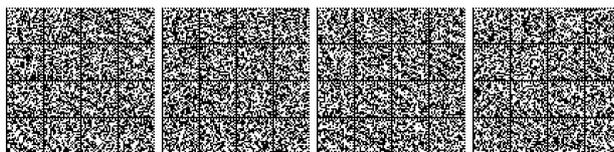
- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), art. 67, comma 8, come richiamato dal comma 2 dell'art. 84 del medesimo decreto legislativo.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL PIEMONTE

SEZIONE PRIMA

Ha pronunciato la presente Ordinanza sul ricorso numero di registro generale 446 del 2020, integrato da motivi aggiunti, proposto da L ..., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Alessandro Lipani, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

Contro Ministero dell'interno, infrastrutture e trasporti, Ufficio territoriale del Governo di Alessandria, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale Torino, domiciliataria *ex lege* in Torino, via dell'Arsenale, n. 21;



Per l'annullamento per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

del provvedimento del prefetto della Provincia di Alessandria prot. ... del ..., contenente la comunicazione che nei confronti della ricorrente «risultano sussistere, alla data odierna, le situazioni ostative di cui all'art. 67 e art. 84, comma 2 del decreto legislativo n. 159/2011 e successive modifiche ed integrazioni»;

della nota dell'U.T.G. di Alessandria n. ... del ..., con cui è stato trasmesso il provvedimento di cui sopra;

del provvedimento, adottato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ufficio motorizzazione civile di Milano, sezione di Alessandria, prot. ... del ..., con il quale, sul presupposto dell'avvenuta adozione dell'atto di cui sopra, è stata disposta la revoca dell'autorizzazione all'esercizio della professione di autotrasportatore su strada con contestuale cancellazione del R.E.N. e dall'Albo degli autotrasportatori;

di ogni altro atto presupposto, connesso e/o conseguente;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati in data 11 gennaio 2021:

del provvedimento, adottato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ufficio motorizzazione civile di Milano, sezione di Alessandria, prot. ... del ..., con il quale è stata disposta la revoca dell'autorizzazione all'esercizio della professione (A.E.P.) e la cancellazione dal R.E.N. e dall'Albo degli autotrasportatori;

di ogni altro atto presupposto, connesso e/o conseguente.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'interno, del Ministero delle infrastrutture e trasporti e dell'Ufficio territoriale del Governo di Alessandria;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 marzo 2021, celebrata con modalità telematica, la dott.ssa Flavia Riso e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

La società ricorrente, L ..., opera nel settore dell'ecologia, svolgendo attività di prelievo, trasporto e smaltimento di sottoprodotti di origine animale, nonché di raccolta e messa in riserva di olii esausti vegetali.

Per lo svolgimento di qualunque attività la ricorrente necessita di plurime autorizzazioni amministrative, quali le autorizzazioni alla raccolta, trasporto e stoccaggio temporaneo di sottoprodotti di origine animale, l'autorizzazione allo stoccaggio provvisorio di rifiuti non pericolosi, l'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali, l'autorizzazione all'attività di messa in riserva di oli vegetali esausti, l'autorizzazione al trasporto su strada, ecc.

Con nota del ... la Camera di commercio di Torino ha chiesto, tramite la Banca dati nazionali unica, il rilascio della comunicazione antimafia nei confronti della ricorrente.

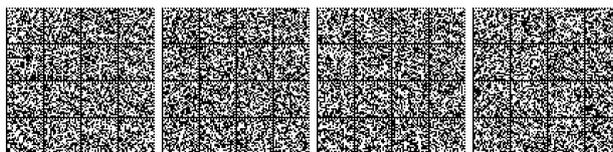
Con nota del ..., anche l'Ufficio della motorizzazione civile di Roma ha chiesto, tramite la Banca dati nazionale unica, il rilascio della comunicazione antimafia nei confronti della ricorrente.

Infine, con nota del ..., anche il Centro operativo dell'Agenzia delle entrate di Cagliari ha chiesto, tramite la Banca dati nazionale unica, il rilascio della comunicazione antimafia nei confronti della L ...

Con il provvedimento prot. ... del ... il Prefetto della Provincia di Alessandria ha informato la ricorrente della sussistenza nei suoi confronti delle situazioni ostative di cui all'art. 67 e art. 84, comma 2 del decreto legislativo n. 159 del 2011.

Con il ricorso indicato in epigrafe la ricorrente ha impugnato innanzi a questo Tribunale amministrativo regionale, chiedendone l'annullamento, il provvedimento sopra richiamato, con il quale la Prefettura di Alessandria disponeva la «comunicazione antimafia» di cui all'art. 84, comma 2, del decreto legislativo n. 159 del 2011 nei confronti della L.

Il provvedimento risulta essere così motivato: «Considerato che, dalla documentazione agli atti risulta che A M e P M sono procuratori della ditta in argomento; Considerato, altresì che, socio unico della ditta in esame è M ..., con sede legale a ... e che i relativi soci di maggioranza sono i suddetti A M, P M (ques'ultimo, peraltro, anche amministratore unico) e M M ...; Considerato che, il GUP del Tribunale di Cagliari, in data ..., ha emesso la sentenza R.S. ..., depositata il ..., a carico dei suddetti M M, P M e A M, tra l'altro, per il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti di cui agli articoli 110 del codice penale, 260, comma 1, decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 - attualmente previsto dall'art. 452-*quaterdecies* del codice penale - per avere, in concorso tra loro, al fine di conseguire un ingiusto profitto, con numerosissime operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative e organizzate (utilizzando a tal fine la L ... e dunque le sedi, le attrezzature, i veicoli, i dipendenti, i contatti, ecc. di tale azienda, predisponendo numerosi documenti falsi: registri, formulari, documenti di trasporto, ecc.) riceveva, trasportava, gestiva e smaltiva abusivamente ingenti quantitativi di S.O.A. (sottoprodotti di origine animale) da considerarsi, nel caso concreto, rifiuti (suino sardo a rischio di contaminazione di peste suina, carcasse di ovini morti per la c.d. «lingua blu», parti di bovino a rischio del morbo della c.d. «mucca pazza», ovvero altro materiale a questi commisto e/o comunque



destinato dal produttore alla distruzione). Attività abusiva in quanto effettuata per un verso da soggetti non autorizzati e destinando, in concreto, il predetto materiale non alla distruzione/smaltimento nell'Isola ma, previo trasporto fuori dalla regione, alla produzione di farine ed oli, da utilizzarsi poi per la preparazione di mangimi per animali ed altro. Dagli atti giudiziari risulta che il profitto era rappresentato, da un lato, dal pagamento da parte dei produttori di un prezzo per lo smaltimento - che però non veniva regolarmente effettuato - e dall'altro dall'ottenimento di «materie prime» (seppure illegali) utili per la filiera produttiva sopraindicata. Detto profitto risulta stimabile in circa 1.700.000 euro annuali per il risparmio del mancato regolare smaltimento, al quale va aggiunto il valore quale materia prima e dunque i guadagni della conseguente attività produttiva, detratte le spese (trasporti, lavorazioni, ecc.). Considerato che la Corte di appello di Cagliari, seconda sezione penale, con nota pervenuta il ..., ha trasmesso copia della sentenza n. ... in data ..., depositata in data ..., con la quale, tra l'altro, nei confronti dei predetti M M, P M e A M è stato confermato il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti di cui agli articoli 110 del codice penale, 260, comma 1, decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, attualmente previsto dall'art. 452-*quaterdecies* del codice penale; Visto l'art. 67, comma 8 del decreto legislativo n. 159/2011 e successive modificazioni ed integrazioni prevede come situazioni ostative al rilascio della liberatoria antimafia le condanne con sentenza confermata in grado di appello per uno dei delitti di cui all'art. 51, comma 3-*bis* del codice procedura penale, tra cui figura il delitto configurato dall'art. 260, decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e, attualmente, previsto dall'art. 452-*quaterdecies* del codice penale».

La comunicazione antimafia di che trattasi, pertanto, trova la propria giustificazione esclusivamente nella condanna, da parte della Corte di appello di Cagliari, con la sentenza n. ... del ..., dei signori A , P e M M (soci di maggioranza del socio unico - M - della ricorrente e A e P M, anche procuratori della L ...), per il reato di «Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti».

La ricorrente con il ricorso in epigrafe ha sollevato cinque censure di seguito elencate:

1) violazione e falsa applicazione degli articoli 67, 84, ed 85 del decreto legislativo n. 159 del 2011, dell'art. 51, comma 3-*bis* del codice di procedura penale e dell'art. 452-*quaterdecies* del codice penale, difetto assoluto dei presupposti e di motivazione, difetto di istruttoria, illogicità e travisamento;

2) violazione e falsa applicazione degli articoli 67 ed 84 del decreto legislativo n. 159 del 2011, dell'art. 51, comma 3-*bis* del codice di procedura penale e dell'art. 452-*quaterdecies* del codice penale, difetto assoluto dei presupposti e di motivazione, difetto di istruttoria, illogicità e travisamento;

3) violazione e falsa applicazione degli articoli 67, 84, 91 del decreto legislativo n. 159 del 2011 e dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990, difetto di istruttoria e di motivazione, violazione del principio di proporzionalità ed adeguatezza dell'azione amministrativa (art. 1 della legge n. 241 del 1990) - illogicità - travisamento;

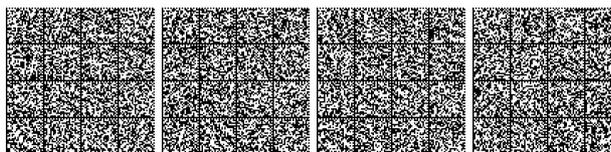
4) violazione e falsa applicazione degli articoli 1 e 7 della legge n. 241 del 1990 e del principio comunitario del contraddittorio procedimentale, vizio del procedimento, difetto di istruttoria; in via subordinata: incostituzionalità dell'art. 88 per contrasto con art. 117, comma 1, della Costituzione;

5) in via subordinata: illegittimità costituzionale dell'art. 67, comma 8, del decreto legislativo n. 159 del 2011, come richiamato dal secondo comma dell'art. 84, per contrasto con i principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione e con gli articoli 25, 27, 38 e 41 della Costituzione.

Il Ministero dell'interno, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la Prefettura - Ufficio territoriale del Governo di Alessandria, si sono costituiti in giudizio, chiedendo che il ricorso venisse respinto in quanto infondato in tutte le sue censure.

Con decreto cautelare del Presidente di questo Tribunale n. ... del ..., sussistendo i presupposti di estrema gravità e urgenza ex art. 56 del codice del processo amministrativo, è stata accolta la domanda cautelare e, conseguentemente, sospesa l'efficacia dell'atto impugnato.

Con ordinanza n. ... del ... questo Tribunale ha respinto l'istanza cautelare presentata congiuntamente al ricorso ritenendo che, seppur ad un sommario esame tipico della fase cautelare, non sussistessero profili di fondatezza poiché: «- il provvedimento impugnato è stato adottato dal Prefetto di Alessandria ai sensi dell'art. 67 e 84, comma 2 del decreto legislativo n. 159 del 2011; trattasi dunque, come già evidenziato nel decreto del Presidente del Tribunale n. ... del ..., di una "comunicazione antimafia", avendo appreso che la Corte di appello di Cagliari, seconda sezione penale, n. ... del ..., aveva, tra l'altro, confermato, nei confronti dei signori M M, P M e A M, il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti di cui agli articoli 110 del codice penale, 260 comma 1 del decreto legislativo 3 aprile 2020, n. 152, oggi previsto dall'art. 452-*quaterdecies* del codice penale, delitto previsto all'art. 51, comma 3-*bis* del codice di procedura penale, e dunque rientrante tra "i delitti spia" richiamati dall'art. 67, comma 8 del decreto legislativo n. 159 del 2011 (sul punto del Consiglio di Stato, sezione III, 27 dicembre 2019, n. 8883; Consiglio di Stato, sezione III, 2 maggio 2019, n. 2855; Consiglio di Stato, sezione III, 18 giugno 2019, n. 4125; Consiglio di Stato, sezione III, 8 marzo 2017, n. 1108); l'art. 85 del decreto legislativo n. 159 del 2011 prevede che la documentazione



antimafia, se si tratta di associazioni, imprese, società, consorzi e raggruppamenti temporanei di imprese, deve riferirsi, oltre che al direttore tecnico, ove previsto, per lo società di capitali, al socio in caso di società con socio unico; dagli atti di giudizio risulta che il socio unico della L ... sia la M ..., avente come amministratore unico P M (il quale pertanto non era solo il procuratore della L ...); ritenuto che l'art. 85, laddove fa riferimento al socio unico, debba intendersi riferirsi anche al socio unico persona giuridica (e quindi ai legali rappresentanti e componenti dell'organo di amministrazione di quest'ultima), considerato che, altrimenti, tale organizzazione societaria potrebbe prestarsi a facili elusioni della norma; ritenuto pertanto integrati i presupposti di cui al combinato disposto degli articoli 67, commi 1 e 8, 84, comma 2 e 85 del decreto legislativo n. 159 del 2011; (in termini, Consiglio di Stato, sezione III, 18 giugno 2019, n. 4125)»; - per quanto riguarda la questione della tutela del contraddittorio nei procedimenti in esame, il Collegio condivide la posizione espressa dal Consiglio di Stato con la sentenza della sezione III, 31 gennaio 2020, n. 820 secondo la quale «... la delicatezza della ponderazione intesa a contrastare in via preventiva la minaccia insidiosa ed esiziale delle organizzazioni mafiose, richiesta all'autorità amministrativa, può comportare anche un'attenuazione, se non una eliminazione, del contraddittorio procedimentale, che del resto non è un valore assoluto, come ha pure chiarito la Corte di Giustizia UE nella sua giurisprudenza (ma v. pure Corte costituzionale: sent. n. 309 del 1990 e sent. n. 71 del 2015), o slegato dal doveroso contemperamento di esso con interessi di pari se non superiore rango costituzionale ...» (Consiglio di Stato, sezione III, 9 febbraio 2017, n. 565)»; per completezza, in merito, si evidenzia che la Corte di giustizia dell'Unione europea, chiamata a pronunciarsi sulla questione dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sede di Bari, con l'ordinanza n. 28 del 13 gennaio 2020 (ordinanza richiamata dalla ricorrente nel gravame), ha dichiarato la domanda di pronuncia pregiudiziale manifestamente irricevibile».

Per quanto riguarda infine le due questioni di incostituzionalità sollevate dalla ricorrente nel gravame, l'una relativa all'art. 88 del decreto legislativo n. 159 del 2011, per la violazione dell'art. 117, comma primo, della Costituzione, giacché in contrasto con trattati cui l'Italia ha aderito e con la normativa comunitaria, l'altra relativa all'art. 67, comma 8 del decreto legislativo n. 159 del 2011, come richiamato dal secondo comma dell'art. 84 del medesimo testo normativo, il Tribunale, *prima facie*, aveva ritenuto che fossero infondate, ma che comunque fosse opportuno un approfondimento in sede di merito.

L'ordinanza di questo Tribunale è stata impugnata innanzi al Consiglio di Stato il quale, come emerge chiaramente dalle considerazioni formulate nell'ordinanza n. ... del ..., ha condiviso nel merito il contenuto dell'ordinanza di questo Tribunale: «Premesso che: la comunicazione antimafia impugnata nel primo grado di giudizio trae origine dalla condanna "ostativa", ex art. 67, comma 8 del decreto legislativo n. 159 del 2011, riportata dal sig. P M, amministratore unico della società M - socia unica della qui ricorrente L ...; la condanna pertiene al delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti di cui agli articoli 110 del codice penale, 260 comma 1 del decreto legislativo 3 aprile 2020, n. 152, oggi previsto dall'art. 452-*quaterdecies* del codice penale, contemplato nell'art. 51, comma 3-*bis* del codice di procedura penale e, dunque, rientrante tra "i delitti spia" richiamati dall'art. 67, comma 8 del decreto legislativo n. 159 del 2011; la pronuncia (emessa dalla Corte di appello di Cagliari e non ancora definitiva), ha escluso espressamente che "nella vicenda in esame possa ritenersi configurata la fattispecie ex art. 416 del codice penale..." Ritenuto che: le deduzioni svolte dalla parte ricorrente con il primo motivo di appello non paiono rivelare, ad un primo esame, evidenti profili di fondatezza, in quanto: I) la formula "socio in caso di società con socio unico" di cui all'art. 85, comma 2, lettera c) del decreto legislativo n. 159/2011 non limita la verifica antimafia al socio "persona fisica", sicché essa può intendersi estesa anche al socio "persona giuridica"; II) per conferirle un senso utile sul piano applicativo è possibile raccordare la lettera c) alla lettera b) del medesimo comma dell'art. 85 e, quindi, concludere che la verifica antimafia debba estendersi a tutti gli esponenti della compagine sociale ivi indicati, incluso tra questi l'amministratore unico; III) non offre argomenti a ciò contrari la lettera i) dell'art. 85 comma 2, in quanto essa interviene in altro e peculiare ambito (contrassegnato da un differente regime di responsabilità sociale) e al deliberato fine di portare la linea dei controlli al livello dei "reali" detentori delle quote sociali, quand'anche schermati dietro compagini societarie (personali o di capitali) formalmente detentrici delle partecipazioni societarie; IV) così intesa, la *ratio* dell'art. 85 comma 2, lettera i) sembra deporre in senso contrario alla lettura della lettera c) proposta dalla parte appellante, la quale, d'altra parte, determinerebbe una lacuna nel sistema antimafia di non poco momento nel caso (non infrequente) di società di capitali a socio unico».

Tuttavia, il Consiglio di Stato ha ritenuto che le questioni concernenti i profili di compatibilità costituzionale, sulle quali questo Tribunale si era riservato di svolgere più analitici approfondimenti, dovessero essere sollecitamente esaminate nella opportuna sede della cognizione di merito; pertanto, ha accolto l'appello e, per l'effetto, ha accolto l'istanza cautelare ai soli fini della sollecita fissazione dell'udienza di merito ai sensi dell'art. 55, comma 10, del codice del processo amministrativo.

All'udienza del 10 marzo 2021, la causa è stata trattenuta in decisione.



Il Collegio ritiene opportuno procedere ad un breve inquadramento normativo della fattispecie oggetto della presente controversia.

L'art. 84, comma 2 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 «Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136» recita: «La comunicazione antimafia consiste nell'attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'art. 67».

Ebbene, come evidenziato nello stesso provvedimento, la Prefettura di Alessandria ha fatto applicazione dell'art. 67, comma 8 del decreto legislativo 159 del 2011 in forza del quale «Le disposizioni dei commi 1, 2 e 4 si applicano anche nei confronti delle persone condannate con sentenza definitiva o, ancorché non definitiva, confermata in grado di appello, per uno dei delitti di cui all'art. 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale nonché per i reati di cui all'art. 640, secondo comma, n. 1), del codice penale, commesso a danno dello Stato o di un altro ente pubblico, e all'art. 640-*bis* del codice penale».

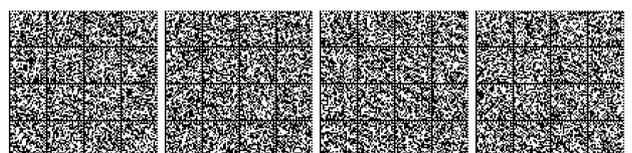
L'art. 67, ai commi 1, 2 e 4 recita «1. Le persone alle quali sia stata applicata con provvedimento definitivo una delle misure di prevenzione previste dal libro I, titolo I, capo II non possono ottenere:

a) licenze o autorizzazioni di polizia e di commercio; b) concessioni di acque pubbliche e diritti ad esse inerenti nonché concessioni di beni demaniali allorché siano richieste per l'esercizio di attività imprenditoriali; c) concessioni di costruzione e gestione di opere riguardanti la pubblica amministrazione e concessioni di servizi pubblici; d) iscrizioni negli elenchi di appaltatori o di fornitori di opere, beni e servizi riguardanti la pubblica amministrazione, nei registri della camera di commercio per l'esercizio del commercio all'ingrosso e nei registri di commissionari astatori presso i mercati anonari all'ingrosso; e) attestazioni di qualificazione per eseguire lavori pubblici; f) altre iscrizioni o provvedimenti a contenuto autorizzatorio, concessorio, o abilitativo per lo svolgimento di attività imprenditoriali, comunque denominati; g) contributi, finanziamenti o mutui agevolati ed altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità europee, per lo svolgimento di attività imprenditoriali; h) licenze per detenzione e porto d'armi, fabbricazione, deposito, vendita e trasporto di materie esplodenti. 2. Il provvedimento definitivo di applicazione della misura di prevenzione determina la decadenza di diritto dalle licenze, autorizzazioni, concessioni, iscrizioni, attestazioni, abilitazioni ed erogazioni di cui al comma 1, nonché il divieto di concludere contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, di cottimo fiduciario e relativi subappalti e subcontratti, compresi i cottimi di qualsiasi tipo, i noli a caldo e le forniture con posa in opera. Le licenze, le autorizzazioni e le concessioni sono ritirate e le iscrizioni sono cancellate ed è disposta la decadenza delle attestazioni a cura degli organi competenti...4. Il tribunale, salvo quanto previsto all'art. 68, dispone che i divieti e le decadenze previsti dai commi 1 e 2 operino anche nei confronti di chiunque conviva con la persona sottoposta alla misura di prevenzione nonché nei confronti di imprese, associazioni, società e consorzi di cui la persona sottoposta a misura di prevenzione sia amministratore o determini in qualsiasi modo scelte e indirizzi. In tal caso i divieti sono efficaci per un periodo di cinque anni».

L'art. 51, comma 3-*bis* del codice di procedura penale, richiamato dall'art. 67, comma 8, nella versione vigente al momento dell'adozione del provvedimento impugnato, recita: «Quando si tratta dei procedimenti per i delitti, consumati o tentati, di cui agli articoli 416, sesto e settimo comma, 416, realizzato allo scopo di commettere taluno dei delitti di cui all'art. 12, commi 3 e 3-*ter*, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, 416, realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dagli articoli 473 e 474, 600, 601, 602, 416-*bis*, 416-*ter*, 452-*quaterdecies* e 630 del codice penale, per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-*bis* ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, nonché per i delitti previsti dall'art. 74 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, dall'art. 291-*quater* del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, le funzioni indicate nel comma 1, lettera a) sono attribuite all'ufficio del pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente».

Sull'interpretazione di tale norma si è espressa più volte la Cassazione.

Interessante, ai nostri fini, è soprattutto la recente sentenza della Cassazione del 12 aprile 2019, n. 16123 la quale, a fronte di un precedente orientamento secondo il quale, quando il reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* del codice penale non è realizzato in forma associativa non dovrebbe applicarsi la deroga ai criteri sulla competenza di cui all'art. 51, comma 3-*bis* del codice di procedura penale, ha chiarito quanto segue: «la decisione richiamata evidenzia che l'eccezionalità del criterio in deroga derivante dalla previsione di cui all'art. 51 del codice di procedura penale, comma 3-*bis* dovrebbe imporre un'interpretazione restrittiva, in guisa da limitare l'operatività del criterio medesimo alle sole ipotesi in cui si tratti di un reato associativo, sia pure in senso lato, così prestando ossequio al principio del giudice naturale



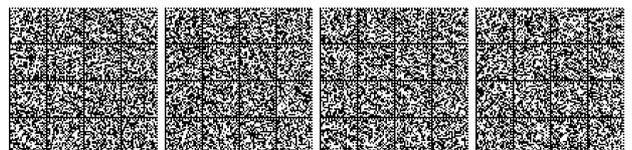
precostituito per legge, anche a salvaguardia di un efficiente esercizio del diritto di difesa. Tuttavia, come è stato già osservato dalla decisione successivamente emessa sempre in sede di legittimità (Sezione 1, n. 43599 del 5 luglio 2017, cit.), la ragione posta a giustificazione della richiamata tesi non appare persuasiva: la scelta operata all'art. 51 del codice di procedura penale, comma 3-bis, è di natura normativa e predetermina per una serie di reati il criterio di attribuzione delle funzioni del pubblico ministero, su cui si ritiene, sulla scorta della comune prospettiva fatta propria dalle interpretazioni richiamate, radicata di riflesso la competenza territoriale del giudice. Distinzioni all'interno del catalogo non risultano compiute dal legislatore e appare arduo estrapolare da esso la categoria dei reati a struttura associativa o, comunque, connessi a fattispecie associativa, da cui dovrebbe restare escluso il decreto legislativo n. 152 del 2006, art. 260... Anzi, l'apertura alla selezione -all'interno del novero dei reati per i quali la norma ha previsto quella specifica disciplina della competenza territoriale- di quelli inidonei ad esercitare la medesima *vis attractiva*, potrebbe a sua volta - e al di là delle intenzioni, volte a garantire maggiore prossimità della giurisdizione e più efficace tutela del diritto di difesa - determinare effetti distonici rispetto al principio costituzionale del giudice naturale precostituito per legge, per l'incertezza che obiettivamente da essa deriverebbe. Invero, i delitti di cui all'art. 51 del codice di procedura penale, comma 3-bis (al pari di quelli di cui all'art. 51 del codice di procedura penale, commi 3-*quater* e 3-*quies*) individuano, per la maggior parte, fattispecie di natura associativa, ma più in generale evocano condotte antiggiuridiche radicate in fenomeni di criminalità organizzata che, alla stregua dell'esperienza vissuta e dei conseguenti rimedi ordinamentali apprestati, necessitano di essere contrastati con indagini che abbiano un coordinamento accentrato negli uffici distrettuali del pubblico ministero disciplinati dallo stesso art. 51 del codice di procedura penale, con gli effetti a cascata in punto di competenza territoriale ritenuti ineludibili dall'esegesi richiamata. Tuttavia non poche di queste figure criminose comunque implicanti un rilevante tasso di allarme sociale e in generale tali da presupporre una struttura organizzativa alla rispettiva base - struttura organizzativa che giustifica per tutte quelle fattispecie la deroga ai criteri ordinari di riparto della competenza, senza percepibile *vulnus* dell'art. 25 della Costituzione - non riguardano direttamente reati aventi carattere associativo (si possono ricordare, oltre a quello qui in esame, i reati di cui agli articoli 600, 601, 602 e 630 del codice penale). Per tali reati, pur connotati da ragioni specifiche che ne hanno determinato l'inserimento nell'indicato catalogo, potrebbe, in linea di principio, apparire ragionevole proporre un binario derogativo delle ordinarie regole di competenza più circoscritto di quello implicato dall'art. 51 del codice di procedura penale, prospettiva a cui potrebbe, sempre in linea di principio, obiettarsi che anche per quei reati può ordinariamente verificarsi che la loro concreta configurazione, pur senza base associativa, risulti in concreto con articolazioni fattuali di complessità tale da confortare ancor oggi la scelta ordinamentale in commento. Si tratta, in ogni caso, di una prospettiva *de iure* condendo: invero, a fronte della nettezza del dato normativa, non si considera possibile pervenire in via interpretativa alla creazione di una sorta di doppio binario nella configurazione delle caratteristiche e dei limiti della corrispondente competenza per territorio determinata da ragioni di connessione, giacché esso si fonderebbe su elementi non risultanti da criteri predeterminati per legge: criteri che il legislatore, pur avendo (con il decreto legislativo n. 21 del 2018) mutato la collocazione ordinamentale al reato in esame, da decreto legislativo n. 152 del 2006, art. 260 ad art. 452-*quaterdecies* del codice penale, non ha, allo stato, modificato. Si ritiene, pertanto, di dover ribadire il principio secondo cui, in tema di competenza territoriale, non è consentito operare alcuna distinzione tra i reati elencati nell'art. 51 del codice di procedura penale, comma 3-bis, con la conseguenza che, ove si proceda per uno qualsiasi di essi e per reati connessi, anche più gravi, la competenza territoriale del primo esercita una *vis attractiva* anche sugli altri».

Pertanto, tra le cause che, in base alla normativa vigente, determinano una condizione ostativa automatica al rilascio della liberatoria antimafia sussiste anche quella della condanna, ancorché non definitiva, ma confermata in grado di appello, per il delitto di cui all'art. 452-*quaterdecies* del codice penale «Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti», anche nella forma non associativa.

Dopo il breve inquadramento normativo della fattispecie oggetto della presente controversia, si procede a valutare se risulta possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme interessate dalla questione in esame.

Il Collegio non ritiene prospettabile un'eventuale interpretazione costituzionalmente orientata delle norme di che trattasi, così come richiesto dalla ricorrente nel terzo motivo di ricorso e ribadito nella memoria del 5 febbraio 2021. La ricorrente sostiene infatti che anche nelle ipotesi previste dal comma dell'art. 67 del decreto legislativo n. 159 del 2011, non possa essere emessa la comunicazione antimafia senza aver verificato in concreto che il reato si riconnetta all'attività delle organizzazioni criminali di stampo mafioso. Secondo la ricorrente, anche nel caso in cui si sia in presenza della condanna per uno dei cc.dd. delitti spia, infatti, non potrebbe negarsi la necessità, di una adeguata motivazione che dia conto, con autonomo apprezzamento, delle circostanze per cui, in base alla ricostruzione fattuale e giuridica contenuta nel provvedimento giurisdizionale, sia lecito dedurre che l'attività d'impresa possa, anche in modo indiretto, agevolare le attività criminose o esserne in qualche modo condizionata.

La ricorrente sostiene che l'elencazione di cui all'art. 67, comma 8, del decreto legislativo n. 159 del 2011, non sia altro che una semplice estensione della nozione di reato spia desumibile dall'art. 91, con la conseguenza che, quand'anche si ravvisi la ricorrenza di una condanna ex art. 67, comma 8, il Prefetto non risulterebbe affatto esonerato dall'onere motivazionale in ordine alla sussistenza di circostanze «gravi, precise e concordanti» che - in aggiunta al precedente penale - conducano a ritenere il soggetto a rischio di infiltrazione.



Contro l'interpretazione prospettata dalla ricorrente milita il preciso dato testuale della norma che non consente un'interpretazione diversa da quella costantemente offerta dalla giurisprudenza amministrativa.

Invero, il Consiglio di Stato ha più volte ribadito che la comunicazione antimafia è un provvedimento vincolato emanabile solo in presenza di determinati, tassativi, requisiti, previsti dall'art. 84, comma 2, del decreto legislativo n. 159 del 2011 (tra le tante, del Consiglio di Stato, sezione III, 18 giugno 2019, n. 4145).

Diversamente, si finirebbe per stravolgere il significato di chiare disposizioni normative.

La cd. «lettera» della legge non può essere travalicata attraverso l'interpretazione, al punto di pervenire ad una vera e propria «disapplicazione» del testo normativo.

Sul punto, la Corte costituzionale ha chiarito che, quando il rimettente prospetta la via dell'interpretazione conforme ma esclude che essa sia percorribile, la questione di legittimità costituzionale che ne deriva non può ritenersi inammissibile e che, al contrario, laddove l'univoco tenore letterale della disposizione precluda un'interpretazione conforme, s'impone il sindacato di legittimità costituzionale (in termini, Corte costituzionale, 14 dicembre 2017, n. 268).

La Corte costituzionale ha precisato che l'obbligo di addivenire ad un'interpretazione conforme alla Costituzione deve, infatti, cedere il passo all'incidente di legittimità costituzionale, laddove essa sia incompatibile con il tenore letterale della disposizione, evidenziando che quando non è possibile trarre dalla disposizione alcuna norma conforme alla Costituzione, il giudice è tenuto ad investire la Corte stessa della relativa questione di legittimità costituzionale» (Corte costituzionale, 7 dicembre 2017, n. 258) e che «l'obbligo di addivenire ad un'interpretazione conforme alla Costituzione cede il passo all'incidente di legittimità costituzionale ogni qual volta essa sia incompatibile con il disposto letterale della disposizione e si riveli del tutto eccentrica e bizzarra, anche alla luce del contesto normativo ove la disposizione si colloca... L'interpretazione secondo Costituzione è doverosa ed ha un'indubbia priorità su ogni altra ..., ma appartiene pur sempre alla famiglia delle tecniche esegetiche, poste a disposizione del giudice nell'esercizio della funzione giurisdizionale, che hanno carattere dichiarativo. Ove, perciò, sulla base di tali tecniche, non sia possibile trarre dalla disposizione alcuna norma conforme alla Costituzione, il dubbio di costituzionalità non potrà essere risolto in via ermeneutica» (Corte costituzionale, 13 aprile 2017, n. 83 che richiama la sentenza della Corte costituzionale 19 febbraio 2016, n. 3636).

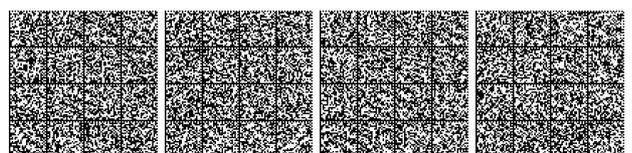
Ebbene, l'art. 84 è chiaro nel definire la comunicazione antimafia come l'attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'art. 67 e l'art. 67, comma 8, a sua volta, è chiaro nel prevedere che le persone condannate con sentenza definitiva o, ancorché non definitiva, confermata in grado di appello, per uno dei delitti di cui all'art. 51, comma 3-bis del codice di procedura penale - e quindi anche per il reato di «Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti» ex art. 452-*quaterdecies* del codice penale, non possano ottenere i provvedimenti ivi indicati.

Il chiaro dato testuale delle norme sopra richiamate non consente di ritenere che sussistano dei margini di discrezionalità in capo all'Amministrazione nel decidere, in presenza delle fattispecie richiamate dall'art. 67, se adottare o meno la comunicazione antimafia.

Le circostanze alle quali rinvia l'art. 84, secondo comma, sono puntualmente indicate nell'art. 67 e, per quanto interessa in questa, il comma 8 è chiaro nel prevedere come unico e sufficiente presupposto per determinare l'obbligo dell'Amministrazione di adottare una comunicazione antimafia, tra gli altri, la condanna con sentenza definitiva o, ancorché non definitiva, confermata in grado di appello, per uno dei delitti di cui all'art. 51, comma 3-bis del codice di procedura penale - e quindi anche per il reato di «Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti» ex art. 452-*quaterdecies* del codice penale.

Ciò posto, paiono invece al collegio rilevanti e non manifestamente infondati i dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 67, comma 8 del decreto legislativo n. 159 del 2011, come richiamato dal secondo comma dell'art. 84, nella parte in cui, rinviando all'art. 51, comma 3-bis del codice penale, si riferisce anche al reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* del codice penale, anche nella sua forma non associativa, con particolare riferimento agli articoli 3, 25, 27, 38 e 41 della Costituzione, prospettati sia dalla ricorrente, sia dal Consiglio di Stato nell'ordinanza n. ... del ... sopra richiamata.

Quanto alla rilevanza della questione ai fini del decidere, dopo aver escluso la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 67, comma 8 del decreto legislativo n. 159 del 2011, essa è indubbia, posto che, nel caso in esame, la «comunicazione antimafia» oggetto di impugnazione risulta motivata esclusivamente dalla condanna, confermata dalla Corte di appello di Cagliari, seconda sezione penale, con la sentenza n. ... del ..., dei signori M M, P M e A M, per il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti di cui agli articoli 110 del codice penale, 260, comma 1 del decreto legislativo 3 aprile 2020, n. 152, oggi previsto dall'art. 452-*quaterdecies* del codice penale, delitto previsto all'art. 51, comma 3-bis del codice di procedura penale, e dunque rientrante tra «i delitti spia» richiamati appunto dall'art. 67, comma 8 del decreto legislativo n. 159 del 2011 (sul punto Consiglio di Stato, sezione III, 27 dicembre 2019, n. 8883; Consiglio di Stato, sezione III, 2 maggio 2019, n. 2855; Consiglio di Stato, sezione III, 18 giugno 2019, n. 4125; Consiglio di Stato, sezione III, 8 marzo 2017, n. 1108).



È pacifica pertanto la necessaria applicazione della disposizione sospettata di incostituzionalità (art. 67, comma 8 del decreto legislativo n. 159 del 2011, come richiamato dal secondo comma dell'art. 84, nella parte in cui, rinviando all'art. 51, comma 3-bis del codice penale, si riferisce anche al reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* del codice penale, anche nella sua forma non associativa) nel giudizio pendente innanzi a questo Tribunale (art. 23 della legge n. 87 del 1953).

Per quanto riguarda l'influenza che la pronuncia è in grado di esercitare sul giudizio in corso, il Collegio evidenzia che allo stato degli atti, il ricorso dovrebbe essere rigettato in ordine al dato che il reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* del codice penale viene annoverato, mediante il rinvio all'art. 51, comma 3-bis codice di procedura penale, tra i reati la cui condanna (ancorché non definitiva, ma confermata in grado di appello) comporta l' automatica emanazione della comunicazione antimafia.

Laddove la Corte costituzionale accogliesse invece la qui prospettata questione di legittimità costituzionale il presente giudizio avrebbe un esito diverso alla luce della possibilità di sottrarre il reato in esame all'effetto automatico scaturito dalla condanna, e proprio della comunicazione antimafia.

Quanto alla non manifesta infondatezza si osserva quanto segue.

Il sistema della documentazione antimafia, previsto dal decreto legislativo n. 159 del 2 settembre 2011, si fonda sulla distinzione tra le comunicazioni antimafia e le informazioni antimafia (art. 84 del decreto legislativo n. 159 del 2011).

La documentazione antimafia, nelle due diverse forme della comunicazione e dell'informazione, assolve una funzione cautelare e preventiva volta ad assicurare una difesa anticipata della legalità ed una risposta efficace dello Stato nel contrasto alla criminalità organizzata.

Tale funzione, nella «comunicazione antimafia», viene adempiuta mediante l'emissione da parte dell'Autorità prefettizia di un provvedimento di natura vincolata consistente «nell'attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'art. 67» con riferimento a determinati soggetti, individuati dall'art. 85 del decreto legislativo n. 159 del 2011. Ai sensi dell'art. 67 del decreto legislativo n. 159 del 2011, le persone alle quali sia stata applicata con provvedimento definitivo una delle misure di prevenzione di cui all'art. 5 del decreto legislativo 159 del 2011 e le persone destinatarie di una condanna con sentenza definitiva o, ancorché non definitiva, confermata in grado di appello, per uno dei delitti di cui all'art. 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale nonché per i reati di cui all'art. 640, secondo comma, n. 1), del codice penale, commesso a danno dello Stato o di un altro ente pubblico, e all'art. 640-bis del codice penale, non possono ottenere:

- a) licenze o autorizzazioni di polizia e di commercio;
- b) concessioni di acque pubbliche e diritti ad esse inerenti nonché concessioni di beni demaniali allorché siano richieste per l'esercizio di attività imprenditoriali;
- c) concessioni di costruzione e gestione di opere riguardanti la pubblica amministrazione e concessioni di servizi pubblici;
- d) iscrizioni negli elenchi di appaltatori o di fornitori di opere, beni e servizi riguardanti la pubblica amministrazione, nei registri della Camera di commercio per l'esercizio del commercio all'ingrosso e nei registri di commissari astatori presso i mercati anonari all'ingrosso;
- e) attestazioni di qualificazione per eseguire lavori pubblici;
- f) altre iscrizioni o provvedimenti a contenuto autorizzatorio, concessorio, o abilitativo per lo svolgimento di attività imprenditoriali, comunque denominati;
- g) contributi, finanziamenti o mutui agevolati ed altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità europee, per lo svolgimento di attività imprenditoriali;
- h) licenze per detenzione e porto d'armi, fabbricazione, deposito, vendita e trasporto di materie esplosive.

L'informazione antimafia (art. 84, comma 3 del decreto legislativo n. 159 del 2011) attesta, oltre a quanto già previsto per la comunicazione antimafia (sussistenza o meno delle cause di decadenza, sospensione o divieto di cui all'art. 67 del decreto legislativo n. 159 del 2011) anche la sussistenza o meno di eventuali tentativi d'infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese interessate.

Le informazioni antimafia si distinguono per uno spiccato momento di autonomia valutativa da parte del Prefetto, nel soppesare il rischio di permeabilità mafiosa dell'impresa, di contenuto discrezionale che può prescindere dagli esiti delle indagini penali o dello stesso giudizio penale, che tuttavia la Prefettura ha il dovere di tenere in considerazione in presenza dei cc.dd. delitti spia (art. 84, comma 4 del decreto legislativo n. 159 del 2011).



Come già evidenziato, l'automatico effetto interdittivo che la comunicazione antimafia determina, postula nei confronti dei destinatari della comunicazione antimafia, l'applicazione delle misure di prevenzione previste dal libro I, titolo I, capo II o la pronuncia di una sentenza di condanna definitiva o confermata in appello per taluno dei delitti consumati o tentati elencati all'art. 51, comma 3-*bis* del codice di procedura penale, nonché per i reati di cui all'art. 640, secondo comma, n. 1, del codice penale, commesso a danno dello Stato o di un altro ente pubblico, e dell'art. 640-*bis* del codice penale.

L'automatismo previsto dalle norme in esame, come già chiarito, formulato in modo tale da non permettere alla Pubblica amministrazione di tenere conto delle peculiarità del caso concreto in tutti quei casi in cui si realizzino le fattispecie ivi previste, tra le quali, appunto, la condanna (ancorché non definitiva, ma confermata in grado di appello) per il reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* del codice penale.

Occorre pertanto soffermarsi sulla natura di questo reato.

Il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti di cui all'art. 452-*quaterdecies* del codice penale punisce «chiunque, al fine di conseguire un ingiusto profitto, con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, cede, riceve, trasporta, esporta, importa o comunque gestisce abusivamente ingenti quantità di rifiuti».

L'art. 452-*quaterdecies* del codice penale è stato inserito nel titolo dedicato ai delitti contro l'ambiente dall'art. 3, del decreto 1° marzo 2018, n. 21, in attuazione della delega contenuta all'art. 1, 85° comma, lettera *q*), della legge 23 giugno 2017, n. 103 sulla riserva tendenziale di codice nella materia penale.

Il reato era tuttavia già previsto all'art. 260, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152; norma abrogata dall'art. 7, comma 1, lettera *q*), del decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21. A norma di quanto disposto dall'art. 8, comma 1, del decreto suddetto, dal 6 aprile 2018, i richiami alle disposizioni dell'art. 260, comma 1 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ovunque presenti, debbono intendersi riferiti all'art. 452-*quaterdecies* del codice penale.

Prima ancora, tale reato era previsto dall'art. 53-*bis* del decreto legislativo n. 22 del 1997. L'introduzione di questo delitto è infatti avvenuta ad opera dell'art. 22 della legge 23 marzo 2001, n. 93.

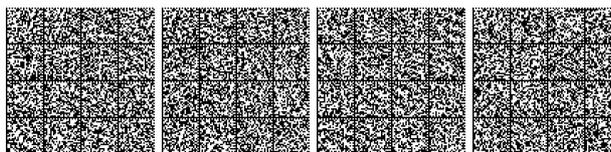
La Cassazione ha evidenziato che la condotta sanzionata (ovviamente non occasionale, stante la natura abituale del reato) da tale norma, richiede una preparazione e un allestimento di specifiche risorse, anche del tutto rudimentale e che queste ultime possono configurarsi anche in presenza di una struttura organizzativa di tipo imprenditoriale, idonea ed adeguata a realizzare l'obiettivo criminoso preso di mira, anche quando essa non sia destinata, in via esclusiva, alla commissione di attività illecite, con la conseguenza che il reato è configurabile anche quando l'attività criminosa sia marginale o secondaria rispetto all'attività principale lecitamente svolta (Cassazione, sezione III, 28 ottobre 2019, n. 43710).

Posto che l'art. 452-*quaterdecies* fa espresso riferimento ad «attività organizzate», si tratta di capire se siamo di fronte ad un reato necessariamente plurisoggettivo, ovvero se siamo di fronte ad un reato monosoggettivo.

Sul punto, la giurisprudenza della Cassazione ha chiarito che, per la configurabilità di tale reato, non è richiesta una pluralità di soggetti agenti, trattandosi di fattispecie monosoggettiva, mentre è richiesta una pluralità di operazioni in continuità temporale relative ad una o più delle diverse fasi in cui si concretizza ordinariamente la gestione dei rifiuti (tra le tante, Cassazione penale, sezione III, 23 luglio 2008, n. 30847).

Tale fattispecie, inoltre, non presuppone necessariamente una struttura associativa. Sul punto, la Cassazione, analizzando nel dettaglio l'art. 51, comma 3-*bis* del codice di procedura penale, ha precisato che non poche delle figure criminose richiamate da tale norma, comunque implicanti un rilevante tasso di allarme sociale e in generale tali da presupporre una struttura organizzativa alla rispettiva base, struttura organizzativa che giustifica per tutte quelle fattispecie la deroga ai criteri ordinari di riparto della competenza, senza percepibile *vulnus* dell'art. 25 della Costituzione, non riguardano direttamente reati aventi carattere associativo, richiamando, oltre i reati di cui agli articoli 600, 601, 602 e 630 codice penale, proprio, il reato di cui all'art. 260 del decreto legislativo n. 152 del 2006 (oggi art. 452-*quaterdecies* del codice penale) (Cassazione penale, sezione I, 12 aprile 2019, n. 16123).

Con specifico riferimento alla possibilità di concorso tra il reato di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti e l'art. 416 del codice penale, si osserva che, a differenza del primo, la sussistenza del delitto di associazione per delinquere è indipendente dalla concreta realizzazione dei reati-fine, poiché l'art. 416 del codice penale sanziona la mera associazione di tre o più persone allo scopo di commettere più delitti, senza subordinare la condanna all'effettiva commissione dei singoli reati fine, la cui effettiva realizzazione non resta conseguentemente assorbita da quella concernente il reato associativo.



Inoltre, i due reati sono volti a tutelare beni diversi, il reato di cui all'art. 416 del codice penale l'ordine pubblico, il reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* del codice penale, l'incolumità pubblica, nella sua dimensione di protezione ambientale.

Il reato di cui all'art. 416 del codice penale e quello previsto dal decreto legislativo n. 152 del 2006, art. 260 (oggi art. 452-*quaterdecies* del codice penale), pertanto, possono concorrere.

In merito, infatti, la Cassazione ha precisato che «ai fini del concorso tra i due reati, è necessaria la sussistenza degli elementi costitutivi di entrambi, cosicché la sussistenza del reato associativo non può ricavarsi dalla mera sovrapposizione della condotta descritta nel decreto legislativo n. 152 del 2006, art. 260 con quella richiesta per la configurabilità dell'associazione per delinquere, richiedendo tale ultimo reato la predisposizione di un'organizzazione strutturale, sia pure minima, di uomini e mezzi, funzionale alla realizzazione di una serie indeterminata di delitti, nella consapevolezza, da parte di singoli associati, di far parte di un sodalizio durevole e di essere disponibili ad operare nel tempo per l'attuazione del programma criminoso comune, che non può certo essere individuata nel mero allestimento di mezzi e attività continuative organizzate e nel compimento di più operazioni finalizzate alla gestione abusiva di rifiuti indicate dal decreto legislativo n. 152 del 2006, art. 260 richiedendosi, evidentemente, un'attività e stabile partecipazione ad un sodalizio criminale per la realizzazione di un indeterminato programma criminoso» (Cassazione penale, sezione III, 17 gennaio 2014, n. 5773).

Le esigenze di tutela e salvaguardia dell'ambiente hanno portato la giurisprudenza della Corte di cassazione (*ex multis* Cassazione penale, sezione III, 28 febbraio 2019, n. 16056) ad una costruzione ermeneutica estensiva dei requisiti costitutivi della fattispecie, dilatando, in tal modo, l'ambito punitivo della stessa.

Più nello specifico, il concetto di «traffico illecito di rifiuti» è stato dilatato al punto di farvi rientrare anche fattispecie che pur essendo gravi sotto il profilo ambientale, nulla hanno a che vedere con la criminalità organizzata.

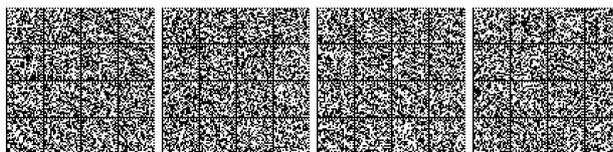
Per contro, occorre rilevare che la condanna per il reato ambientale di che trattasi, quale presupposto per l'adozione di altre misure, come nell'ipotesi dell'art. 67, comma 8, del codice antimafia, vieppiù nella configurazione estensiva costruita dalla giurisprudenza, produce l'effetto di ampliare i confini applicativi della normativa antimafia senza garantire un effettivo riscontro in merito alla sussistenza dei requisiti giustificativi della misura stessa.

Si evidenzia, infatti, che le misure di prevenzione antimafia a carattere interdittivo hanno funzione preventiva e non afflittiva (Consiglio di Stato, sezione III, ord. 18 ottobre 2019, n. 5291), ricollegata all'interesse pubblico primario del contrasto alle organizzazioni mafiose.

Ora, sebbene l'interesse che da anni muove le organizzazioni criminali di tipo mafioso nel settore dei rifiuti rappresenti ormai un fatto notorio, tanto che è stato coniato un termine *ad hoc* per definirle, "ecomafie" (in termini, Consiglio di Stato, sezione III, 30 giugno 2020 n. 4168), ciò non implica necessariamente che tutti i soggetti condannati per traffico illecito di rifiuti - che si ribadisce costituisce un reato mono soggettivo - siano *ipso facto* a rischio di collusione con ambienti della criminalità organizzata.

Il T.A.R. Lazio, con riferimento al diverso provvedimento dell'interdittiva antimafia, ha precisato che «Detta valutazione, o se vogliamo, detta presunzione, non può essere assoluta, tenuto conto degli effetti dirompenti prodotti dall'interdittiva, ma deve essere relativa, dovendo il Prefetto verificare comunque - prima di adottare il provvedimento - l'esistenza della concreta possibilità di interferenze mafiose... Se così non fosse... verrebbe violato il principio di proporzionalità, in quanto per un pericolo presunto basato su una fattispecie normativa, si lederebbe la libertà di impresa, con ricadute anche a livello occupazionale. Verrebbe meno il prudente bilanciamento tra gli interessi alla libertà di iniziativa di impresa e la concorrente tutela delle condizioni di sicurezza e di ordine pubblico perseguite dalle norme di prevenzione» (in termine T.A.R. Lazio-Roma, sezione I ter, 15 luglio 2014, n. 7571).

Sempre in tema di interdittiva antimafia, il Consiglio di Stato, in un caso nel quale il reato coinvolto nella controversia era sempre l'attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti, ha evidenziato che «L'annullamento di qualsivoglia discrezionalità nel senso appena precisato in questa materia, che postula la tesi in parola (sostenuta, invero, da autorevoli studiosi del diritto penale e amministrativo), prova troppo, del resto, perché l'ancoraggio dell'informazione antimafia a soli elementi tipici, prefigurati dal legislatore, ne farebbe un provvedimento vincolato, fondato, sul versante opposto, su inammissibili automatismi o presunzioni *ex lege* e, come tale, non solo inadeguato rispetto alla specificità della singola vicenda, proprio in una materia dove massima deve essere l'efficacia adeguatrice di una norma elastica al caso concreto, ma deresponsabilizzante per la stessa autorità amministrativa. Quest'ultima invece, anzitutto in ossequio dei principi di imparzialità e buon andamento contemplati dall'art. 97 della Costituzione e nel nome di un principio di legalità sostanziale declinato in senso forte, è chiamata, esternando compiutamente le ragioni della propria valutazione nel provvedimento amministrativo, a verificare che gli elementi fattuali, anche quando "tipizzati" dal legislatore, non vengano assunti acriticamente a sostegno del provvedimento interdittivo, ma siano dotati di individualità, concretezza ed attualità, per fondare secondo un corretto canone di inferenza logica la prognosi di permeabilità mafiosa, in base



ad una struttura bifasica (diagnosi dei fatti rilevanti e prognosi di permeabilità criminale) non dissimile, in fondo, da quella che il giudice penale compie per valutare gli elementi posti a fondamento delle misure di sicurezza personali, lungi da qualsiasi inammissibile automatismo presuntivo, come la Suprema Corte di recente ha chiarito (v., sul punto, Cassazione, sezione Un., 4 gennaio 2018, n. 111).» (Consiglio di Stato, sezione III, 27 dicembre 2019, n. 8883).

Il Collegio non sottovaluta il fatto che tali considerazioni sono state espresse dalla giurisprudenza con esclusivo riferimento al diverso provvedimento dell'informazione antimafia che, come evidenziato, a differenza della comunicazione antimafia, ha natura discrezionale; tuttavia, non può essere trascurato il sempre più inteso accostamento tra i due istituti giuridici, dovuto anche all'introduzione dell'art. 89-bis del codice antimafia; norma sulla quale si è pronunciata la Corte costituzionale con la sentenza 18 gennaio 2018, n. 4, dichiarando non fondate le questioni di legittimità costituzionale nei suoi confronti sollevate.

L'art. 89-bis del codice antimafia, rubricato «Accertamento di tentativi di infiltrazione mafiosa in esito alla richiesta di comunicazione antimafia», recita «1. Quando in esito alle verifiche di cui all'art. 88, comma 2, venga accertata la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa, il prefetto adotta comunque un'informazione antimafia interdittiva e ne dà comunicazione ai soggetti richiedenti di cui all'art. 83, commi 1 e 2, senza emettere la comunicazione antimafia. 2. L'informazione antimafia adottata ai sensi del comma 1 tiene luogo della comunicazione antimafia richiesta».

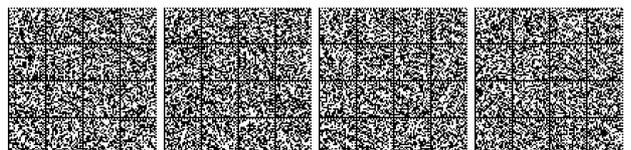
La norma rileva poiché, oggi, la Prefettura, ai sensi dell'art. 89-bis del decreto legislativo n. 159 del 2011, in presenza di elementi indiziari, gravi, precisi e concordanti, che lascino ritenere il pericolo di infiltrazione mafiosa per la presenza, nella compagine sociale, o per il controllo e la direzione, esercitati anche di fatto, di soggetti condannati per eventuali delitti-spia di cui al combinato disposto dell'art. 84, comma 4, lettera a), del decreto legislativo n. 159 del 2011 e dell'art. 51, comma 3-bis, codice di procedura penale, tra i quali rientra anche delitto di cui all'art. 452-*quaterdecies* del codice penale, potrebbe rilasciare un'informazione antimafia in luogo di una comunicazione antimafia (in termini, Consiglio di Stato, sezione III, 18 giugno 2019, n. 4125).

Infatti, l'art. 84, comma 4, lettera a) del decreto legislativo n. 159 del 2011 prevede che «Le situazioni relative ai tentativi di infiltrazione mafiosa che danno luogo all'adozione dell'informazione antimafia interdittiva di cui al comma 3 sono desunte: a) dai provvedimenti che dispongono una misura cautelare o il giudizio, ovvero che recano una condanna anche non definitiva per taluni dei delitti di cui agli articoli 353, 353-bis, 603-bis, 629, 640-bis, 644, 648-bis, 648-ter del codice penale, dei delitti di cui all'art. 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale e di cui all'art. 12-*quinquies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356» e l'art. 91, comma 6 precisa che «Il prefetto può, altresì, desumere il tentativo di infiltrazione mafiosa da provvedimenti di condanna anche non definitiva per reati strumentali all'attività delle organizzazioni criminali unitamente a concreti elementi da cui risulti che l'attività d'impresa possa, anche in modo indiretto, agevolare le attività criminose o esserne in qualche modo condizionata...».

Ebbene, in questo caso, l'esistenza di una condanna anche non definitiva per il reato di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti, nonostante il procedimento amministrativo fosse stato avviato per ottenere una comunicazione antimafia, si risolve nel rilascio di un'interdittiva antimafia con connessa valutazione discrezionale della condanna di che trattasi alla stregua di un mero indice di collusione con ambienti della criminalità organizzata.

Il Consiglio di Stato, nel parere n. 3088 del 17 novembre 2015, avente ad oggetto un quesito proprio sull'applicazione dell'art. 89-bis del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, evidenzia che il rapporto tra la comunicazione e l'informazione antimafia, come delineato dall'art. 84 del decreto legislativo n. 159/2011, è d'alternatività, nel senso che la comunicazione antimafia non dev'essere acquisita quando è necessaria l'informazione antimafia e viceversa, ma che nondimeno l'informazione antimafia è astrattamente in grado d'assorbire la comunicazione antimafia, attestando, oltre a quanto già previsto per la comunicazione antimafia, anche la sussistenza o meno di eventuali tentativi d'infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle imprese interessate.

Il Consiglio di Stato chiarisce tuttavia che l'art. 89-bis del codice antimafia «costituisce una deroga al principio d'alternatività, poiché prevede l'informazione antimafia laddove è richiesta la comunicazione antimafia, e al tempo stesso opera l'assorbimento: l'enunciato normativo equipara l'informazione antimafia alla comunicazione antimafia. Le perplessità di ordine sistematico e teleologico sollevate in ordine all'applicazione di tale disposizione anche alle ipotesi in cui non vi sia un rapporto contrattuale - appalti o concessioni - con la pubblica amministrazione non hanno ragion d'essere, posto che anche in ipotesi di attività private soggette a mera autorizzazione l'esistenza di infiltrazioni mafiose inquina l'economia legale, altera il funzionamento della concorrenza e costituisce una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubbliche. Né l'interprete può sostituirsi al legislatore - la cui volontà è stata plasticamente enunciata nel testo - nell'effettuare il bilanciamento tra interessi pubblici e diritto di iniziativa economica privata», concludendo con l'evidenziare che «l'art. 89-bis del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 1591 s'interpreta nel senso che l'informazione antimafia produce i medesimi effetti della comunicazione antimafia anche nelle ipotesi in cui manchi un rapporto contrattuale con la pubblica amministrazione».



Alla luce di tutto quanto sopra esposto, il Collegio, pur condividendo la necessità in tale settore di una risposta sanzionatoria estensiva, ritiene che l'art. 67, comma 8, del codice antimafia, come richiamato dal secondo comma dell'art. 84, nella parte in cui, rinviando all'art. 51, comma 3-bis del codice penale, si riferisce anche al reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* del codice penale, anche nella sua forma non associativa, necessita, tuttavia, di una revisione sul piano della conformità costituzionale, atteso che la legittimità dell'automatismo interdittivo della comunicazione antimafia si ritiene essere fondata sulla necessaria condanna per reati che presentino lo stretto collegamento con l'attività della criminalità organizzata di stampo mafioso.

Pertanto si ritiene non conforme alla *ratio legis* della normativa antimafia il meccanismo in base al quale, in caso di condanna definitiva o confermata in appello, per il reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* del codice penale, consegue automaticamente un provvedimento interdittivo, ritenendo, invero, necessaria per tale fattispecie, un'ulteriore valutazione in concreto, non prevista dalla norma, in merito alla sussistenza dei requisiti riguardanti la connessione con il fenomeno associativo criminale (non essendo elementi costitutivi del reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* del codice penale il carattere associativo e lo stretto collegamento con l'attività della criminalità organizzata di stampo mafioso).

La pronuncia della Corte di appello di Cagliari, nel caso di specie, ha escluso espressamente il carattere associativo dell'attività posta in essere dalla ricorrente e l'eventuale collegamento con la criminalità organizzata.

Invero, nella sentenza si legge: «va escluso che nella vicenda in esame possa ritenersi configurata la fattispecie ex art. 416 del codice penale, poiché in atti vi è la prova che l'attività continuativa di traffico illecito di rifiuti e tentata diffusione di una malattia degli animali con connesse ipotesi di false indicazioni relative ai S.O.A., è stata certamente oggetto di un ben congegnato sistema criminoso, non occasionale o contingente; manca però la prova che quell'accordo facesse parte di un più generale programma permanente ed indeterminato di azioni illecite pur del medesimo genere, da perdurare anche dopo il perseguimento dell'unico e determinato obiettivo accertato. Nell'ipotesi di plurime condotte illecite coinvolgenti più persone, non potrà essere contestata la fattispecie di associazione per delinquere ove l'accordo tra i sodali, pur certo e ben congegnato, sia finalizzato a realizzare un puntuale scopo criminoso e non anche a dar vita a uno stabile sodalizio perdurante anche dopo l'esaurimento della serie di reati programmata *ex ante*».

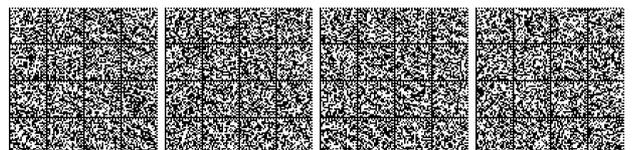
Occorre pertanto vagliare la legittimità costituzionale dell'art. 67, comma 8, come richiamato dal secondo comma dell'art. 84, nella parte in cui, rinviando all'art. 51, comma 3-bis del codice penale, si riferisce anche al reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* del codice penale, anche nella sua forma non associativa, e degli effetti che ne scaturiscono alla luce dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità, che, in quanto corollari del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, impongono che le disposizioni normative contenute in atti aventi valore di legge siano adeguate o congruenti rispetto al fine perseguito dal legislatore, con la conseguenza che sussiste la violazione di tale principio laddove si riscontri una contraddizione all'interno di una disposizione legislativa, oppure tra essa ed il pubblico interesse perseguito che costituisce un limite al potere discrezionale del legislatore, impedendone un esercizio arbitrario.

Il Collegio non ignora che nella materia della prevenzione della criminalità organizzata, il legislatore ordinario è titolare di un'ampia discrezionalità valutativa nella scelta delle misure ritenute idonee allo scopo, ancorché esse incidano sulle libertà economiche e si fondino su accertamenti semplificati, e che detta discrezionalità può legittimamente manifestarsi anche attraverso la previsione di effetti interdittivi automatici collegati al verificarsi di determinate circostanze considerate pienamente indicative del rischio di contaminazione mafiosa del tessuto sociale ed economico.

Tuttavia, come ha ben evidenziato il Consiglio di Stato, anche nella definizione di tali ipotesi resta fermo il necessario controllo di ragionevolezza e di proporzionalità delle disposizioni legislative, ai sensi dell'art. 3 della Costituzione, secondo i parametri sviluppati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, nonché l'esigenza di rispettare i criteri imposti della CEDU e dalla Carta di Nizza in materia di tutela dei diritti fondamentali (in termini, Consiglio di Stato, ord., sezione III, 18 ottobre 2019, n. 5291).

Alla luce di tutto quanto sopra evidenziato, emerge, a parere di questo Collegio, la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale qui prospettata con riferimento all'art. 3 della Costituzione e, segnatamente in merito ai profili di irragionevolezza dell'automatismo di cui alla comunicazione antimafia nel caso di condanna per il reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* del codice penale, di sproporzionalità degli effetti dello stesso, nonché di previsioni di trattamenti differenziati per situazioni uguali.

Più nello specifico, è, allo stato, dubbia la ragionevolezza della norma di cui all'art. 67, comma 8, come richiamata dal secondo comma dell'art. 84, nella parte in cui, rinviando all'art. 51, comma 3-bis del codice penale, si riferisce anche al reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* del codice penale, anche nella sua forma non associativa, nella misura in



cui essa parifica - ai fini della determinazione degli automatici effetti di cui alla comunicazione antimafia - alla situazione della definitiva adozione di una misura di prevenzione tipica, adottata all'esito dei procedimenti di cui al libro primo, titolo I, capo II, del codice antimafia, e alla situazione della condanna di gravissimi reati (espressione quindi di un'attività criminale organizzata) la diversa ipotesi della condanna per il reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* del codice penale, il quale non ha struttura associativa e, nella sua configurazione normativa, non è necessariamente correlato ad attività della criminalità organizzata (come, del resto, risulta in concreto accertato dalla sentenza di condanna subita dalla ricorrente).

Il dubbio sulla ragionevolezza di tale previsione deriva altresì dalla circostanza che la condanna anche non definitiva per il reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* del codice penale, (insieme alle ipotesi di condanna per altri titoli di reato, quali: 353, 353-*bis*, 603-*bis*, 629, 644, 648-*bis*, 648-*ter* del codice penale, degli altri delitti di cui all'art. 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale e di cui all'art. 12-*quinquies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356), nello stesso codice antimafia, all'art. 84, comma 4, lettera *a*) è opportunamente considerato come elemento da cui è possibile inferire (senza, però, alcun automatismo probatorio) la sussistenza di un rischio concreto di infiltrazione mafiosa o della criminalità organizzata, ai fini dell'adozione di un'informativa interdittiva.

In tal senso, nel contesto dell'art. 84, risulta perfettamente coerente la collocazione dell'art. 452-*quaterdecies* del codice penale, tra i «delitti-spia» significativamente indicativi della capacità di penetrazione nell'economia legale da parte della criminalità organizzata.

La mera precisazione che la condanna debba essere definitiva o confermata in appello, così come previsto all'art. 67, comma 8, non può essere individuata quale criterio discriminante, tanto più che all'art. 84, comma 4 si fa genericamente riferimento ad una condanna anche non definitiva.

Pertanto, il previsto effetto automatico della condanna definitiva o confermata in grado di appello per il reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* del codice penale, previsto dall'art. 67, comma 8 del codice antimafia, risulta irragionevolmente sproporzionata rispetto alla finalità perseguita dal legislatore, laddove, mediante il rinvio all'art. 51, comma 3-*bis* codice di procedura penale, ai fini dell'individuazione dei presupposti per il rilascio della comunicazione antimafia, affianca - ai fini della determinazione degli automatici effetti di cui alla comunicazione medesima - alla situazione della definitiva adozione di una misura di prevenzione tipica, adottata all'esito dei procedimenti di cui al libro primo, titolo I, capo II, del codice antimafia, e alla situazione della condanna di gravissimi reati (espressione quindi di un'attività criminale organizzata) la diversa ipotesi della condanna per il reato di «attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti», anche nella sua forma non associativa.

L'art. 452-*quaterdecies* del codice penale rileva, in tale contesto, nella misura in cui lo stesso si presenti in concreto nella dimensione associativa e, in tale senso, si configuri come reato-fine dell'art. 416 del codice penale, come peraltro previsto dall'art. 51, comma 3-*bis* del codice di procedura penale, con riferimento ad altri reati, quali, ad esempio, i reati previsti dagli articoli 473 e 474 del codice penale.

Parimenti, il rischio potenziale di infiltrazione mafiosa, cui è esposto il contesto imprenditoriale in cui le attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti si collocano, non vale ad integrare, di per sé solo, il requisito dell'effettivo collegamento con la criminalità organizzata. Essendo, al più, tale contesto utile ai fini della valutazione tecnico-discrezionale dell'autorità prefettizia, propria del diverso e complesso provvedimento dell'informativa antimafia, volta a ravvisare, all'esito della lettura congiunta ed incrociata di molteplici elementi rilevati in concreto dagli organi di polizia, la sussistenza o meno di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese interessate.

Orbene, a fronte di tutto quanto sopra esposto, questo Collegio rileva che, alla luce dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, l'effetto automatico proprio della comunicazione antimafia nell'ipotesi di condanna per il reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* del codice penale, nella sua variante non associativa e non correlata alla criminalità organizzata, non risponde compiutamente alla tutela dell'interesse pubblico generale sotteso all'istituto della comunicazione antimafia comportando il rischio di un'indebita lesione di diritti costituzionalmente garantiti, primi tra tutti la libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 della Costituzione, la quale verrebbe fortemente pregiudicata dai provvedimenti ostativi «a cascata» conseguenti alla comunicazione antimafia, nonché sul sistema di sicurezza sociale di cui all'art. 38 della Costituzione, atteso che la funzione della comunicazione è quella di inibire, nei rapporti tra i privati stessi, qualsivoglia attività soggetta ad autorizzazione, licenza, concessione, abilitazione, iscrizione ad albi (art. 67 del decreto legislativo n. 159 del 2011), o anche alla segnalazione certificata di inizio attività (c.d. s.c.i.a) e alla disciplina del silenzio assenso (art. 89, comma 2, lettera *a*) e lettera *b*) del decreto legislativo n. 159 del 2011).



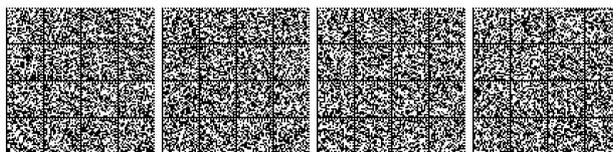
Occorre rilevare, altresì, come il collocamento della condanna per il reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* del codice penale, nella sua forma non associativa, tra i presupposti richiesti ai fini del rilascio della comunicazione interdittiva determinerebbe un irragionevole aggravio del trattamento sanzionatorio in violazione dell'art. 25 e 27 della Costituzione, peraltro, non giustificato da un'adeguata motivazione da parte dell'Autorità prefettizia, in ragione del suddetto automatismo della comunicazione.

Da ultimo, si ritiene opportuno richiamare sul punto le considerazioni esposte dal T.A.R. per il Friuli Venezia Giulia con l'ordinanza n. 160 del 26 maggio 2019 con riguardo al diverso reato di «truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche» di cui all'art. 640-*bis* del codice penale inserito nell'ultimo periodo dell'art. 67, comma 8, dall'art. 24, comma 1, lettera *d*) del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132: «il dubbio di costituzionalità riguarda una norma la quale fa derivare un effetto interdittivo automatico a carico di soggetti che sono stati condannati per un reato che non è riconducibile *tout court* alla criminalità organizzata di tipo mafioso e che può, al più, costituire mera circostanza da cui desumere, nello specifico caso concreto e attraverso una compiuta e diffusa valutazione di carattere necessariamente discrezionale, elementi sintomatici di contiguità al fenomeno mafioso della specifica condotta posta in essere. La disposizione, laddove fa derivare automatici effetti ostativi, appare, quindi, eccedere lo scopo che si propone che è quello di contrastare, mediante apposite misure di carattere preventivo, il dilagare dell'ingerenza da parte della criminalità organizzata nel tessuto socio-economico, che - come ripetutamente evidenziato dal Consiglio di Stato - ha effetti inquinanti e falsanti il libero e naturale sviluppo dell'attività economica nei settori infiltranti, con grave *vulnus*, non solo per la concorrenza, ma per la stessa libertà e dignità umana (*ex multis* Consiglio di Stato, sezione III, 24 aprile 2020, n. 2651)».

Tali profili di dubbia costituzionalità sono stati, peraltro, ben evidenziati dalla III sezione del Consiglio di Stato con l'ordinanza n. 6614 del 2020 nella quale si legge: «Ritenuto meritevole di ulteriore approfondimento, in sede di merito, il tema decisivo (intercettato dal secondo motivo di appello) relativo alla sospetta incostituzionalità dell'art. 67 comma 8 del decreto legislativo n. 159/2011, come richiamato dal secondo comma dell'art. 84, da vagliare in relazione ai canoni di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione (in combinato con gli articoli 25, 27, 38 e 41 della Costituzione), nella misura in cui detta disposizione parifica - ai fini della determinazione degli automatici effetti interdittivi - alla situazione della condanna per gravissimi reati a struttura associativa, finalizzati alla commissione di specifici delitti (espressione quindi di un'attività criminale organizzata di carattere economico) la diversa ipotesi della condanna per il reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* del codice penale anche nella sua variante non associativa, pur essendo quest'ultima fattispecie non necessariamente correlata ad attività della criminalità organizzata (come, del resto, risulta in concreto accertato dalla sentenza di condanna riportata dal sig. P M). Il dubbio sulla ragionevolezza di tale previsione deriva altresì dalla circostanza che la condanna per il reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* del codice penale (insieme alle ipotesi di condanna per i delitti di cui all'art. 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale) nello stesso codice antimafia, all'art. 84, comma 4, lettera *a*), è opportunamente considerata come elemento da cui è possibile inferire (senza, però, alcun automatismo probatorio) la sussistenza di un rischio concreto di infiltrazione mafiosa o della criminalità organizzata, ai fini dell'adozione di un'informativa interdittiva. Pertanto, il previsto effetto interdittivo automatico della condanna per il reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* del codice penale, previsto dall'art. 67 del codice antimafia, potrebbe risultare, allo stato, irragionevolmente sproporzionato rispetto alla finalità preventiva perseguita dal legislatore».

Da ultimo, e in generale sul tema dei sistemi di automatismo presuntivo, si segnala la recente sentenza 20 febbraio 2020, n. 24, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), e come modificato dall'art. 19, comma 2, lettere *a*) e *b*), della legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale) e dall'art. 8, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 18 aprile 2011, n. 59 (Attuazione delle direttive n. 2006/126/CE e 2009/113/CE concernenti la patente di guida), nella parte in cui dispone che il prefetto «provvede» - invece che «può provvedere» - alla revoca della patente di guida nei confronti di coloro che sono sottoposti a misura di sicurezza personale, di fatto censurando l'automatismo tra revoca della patente e misure di sicurezza.

Tanto premesso, ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata, il T.A.R. Piemonte solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 67, comma 8, del decreto legislativo n. 159 del 2011, come richiamato dal secondo comma dell'art. 84, nella parte in cui, rinviando all'art. 51, comma 3-*bis* del codice penale, si riferisce anche al reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* del codice penale, anche nella sua forma non associativa, e quindi nella parte in cui prevede l'automatismo



di cui alla comunicazione antimafia nel caso di condanna per il reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* del codice penale anche nella sua forma non associativa, per contrasto con i principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, nonché per contrasto con gli articoli 25, 27, 38 e 41 della Costituzione.

Il processo deve, pertanto, essere sospeso, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 79, 80 del codice del processo amministrativo e 295 del codice penale, con trasmissione immediata degli atti alla Corte costituzionale.

Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese è riservata alla decisione definitiva.

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, Sezione prima:

*visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 67, comma 8, del decreto legislativo n. 159 del 2011, come richiamato dal secondo comma dell'art. 84, nella parte in cui, rinviando all'art. 51, comma 3-bis del codice penale, si riferisce anche al reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* del codice penale, anche nella sua forma non associativa, e quindi nella parte in cui prevede l'automatismo di cui alla comunicazione antimafia nel caso di condanna per il reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* del codice penale anche nella sua forma non associativa, in relazione agli articoli 3, 25, 27, 38 e 41 della Costituzione, per come precisato in motivazione;*

sospende il presente giudizio ai sensi dell'art. 79, primo comma, del codice del processo amministrativo;

dispone, a cura della Segreteria del Tribunale amministrativo, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

rinvia ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente ordinanza.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria del Tribunale amministrativo, a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

Ordina che la presente ordinanza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'art. 10 del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare qualunque persona fisica o giuridica indicata in ordinanza.

Così deciso in Torino nella Camera di consiglio del giorno 10 marzo 2021, celebrata con modalità telematica, con l'intervento dei magistrati:

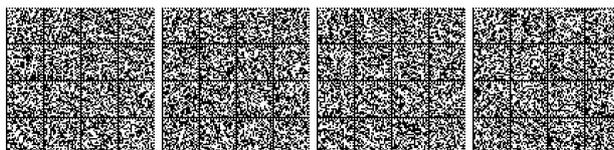
Vincenzo Salamone, Presidente

Paola Malanetto, Consigliere

Flavia Riso, Primo referendario, Estensore

Il Presidente: SALAMONE

L'estensore: Riso



N. 143

Ordinanza del 26 luglio 2021 del Tribunale per i minorenni dell'Emilia-Romagna sul ricorso proposto da M. M.

Adozione e affidamento - Adozione di minori in casi particolari (nella specie: adozione in caso di impossibilità giuridica di affidamento preadottivo) - Legame parentale tra adottato e parenti dell'adottante - Previsione che l'adozione non induce alcun rapporto civile tra l'adottato e i parenti dell'adottante.

- Legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), art. 55, in combinato disposto con l'art. 300 [, secondo comma,] del codice civile.

IL TRIBUNALE PER I MINORENNI DELL'EMILIA-ROMAGNA

IN BOLOGNA

Riunito in Camera di Consiglio in persona dei Signori:

Dott.ssa. Anna Filocamo - Presidente Relatore;

Dott.ssa Carmela Italiano - Giudice;

Dott.ssa Daniela Di Fine - Giudice Onorario;

Dott. Federico Cioli - Giudice Onorario;

ha pronunciato la seguente ordinanza

FATTI DI CAUSA

Con ricorso del 29.10.2020 M. M., nato a..., ha chiesto di adottare ai sensi dell'art. 44 lett. d) L. 184/83, la minore M.V.E., nata a...il..., figlia biologica di V.S.; ha richiesto altresì al Tribunale di riconoscere, quale effetto consequenziale della sentenza di adozione, il legame di parentela pieno anche con gli ascendenti ed i parenti tutti del ricorrente.

Dal ricorso e dalla documentazione allegata, nonché dalle dichiarazioni rese in udienza dal ricorrente M. e da V. S., padre biologico della minore, si evince che:

il M. ed V. si conoscevano a... nel... e da subito stringevano una relazione di grande intesa, tant'è che dopo sei mesi il Sig. V. si trasferiva nella abitazione del Sig. M. a..., per poi trasferirsi insieme in centro a ...

Sin dall'inizio, la coppia viveva la propria relazione apertamente, ben accolta dalle famiglie d'origine di entrambi e dalle rispettive amicizie. Dopo alcuni anni di rapporto stabile e di consapevole e determinata condivisione di scelte e di impegni l'uno verso l'altro, anche di tipo economico, iniziavano a ragionare sulla possibilità concreta di realizzare il loro più grande desiderio, vale a dire avere dei figli e prendersi insieme cura di loro.

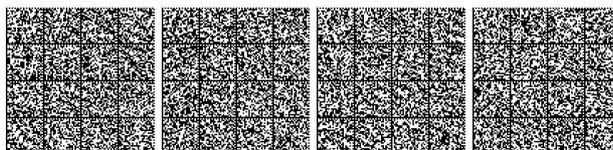
Nel dicembre ... contattavano l'associazione di genitori omosessuali "Famiglie Arcobaleno", alla quale si iscrivevano subito come coppia, convinti di poter trovare un supporto per concretizzare il loro desiderio di genitorialità. Raccoglievano quindi informazioni circa la possibilità di accedere alle pratiche di fecondazione assistita all'estero.

Nel ... , la coppia si rivolgeva ad un'agenzia ... che li aiutò a trovare una donna portatrice con la quale intendevano mantenere nel tempo una relazione stabile. I Signori V. e M. si recavano dunque in F... ove davano inizio alla procedura di procreazione medicalmente assistita.

In occasione dello stesso viaggio negli ... il ... i due signori si univano in matrimonio, che veniva poi trascritto e riconosciuto come unione civile agli atti dello stato civile del Comune di ... nel ... (cfr: certificato di unione civile del ...).

Il ... a ... nasceva la loro prima figlia ... , legata biologicamente al Sig. M. , che recava da subito il doppio cognome M. V. , e che è oggetto di un altro procedimento di adottabilità proposto dal Sig. V. (cfr: procedimento di adottabilità ex art. 44 lett. D) l. 184/83 n. 456/2019).

Il loro desiderio di avere una famiglia con due figli, li portava ad intraprendere nuovamente il percorso di fecondazione assistita, questa volta a ... , che si concludeva con la nascita di E. M. V., legata biologicamente al Sig. V. e oggetto dell'odierno procedimento di adottabilità.



La nascita di Z., e successivamente anche quella di E., venivano ben accolte non solo dai genitori ma anche dalle loro famiglie di origine e dai loro colleghi e amici.

In sede di udienza, l'adottante ha dichiarato di sentirsi il padre di E., occupandosi di lei dal punto di vista affettivo, educativo ed economico, sin da quando è nata e ha ribadito la volontà di adottarla, assolvendo già, di fatto, alle funzioni proprie della figura genitoriale.

Anche il padre biologico, il Sig.ra V., ha prestato il suo consenso all'adozione della figlia da parte del Sig. M. (*cf.* verbale di udienza del 25/03/2021);

OGGETTO DELLA DECISIONE

Il Tribunale deve decidere :

- sulla richiesta di adozione ex art 44 lett *d*) L 184/83 di M. V. E. da parte di M. M. - sulla richiesta, formulata ex art 277 cc, di dichiarare il legame di parentela tra l'adottato M. V. E. ed i parenti dell'adottante M. M.

Alla luce delle circostanze dedotte dal ricorrente ed ampiamente confermate dal padre biologico della minore, il Tribunale ritiene di dover accogliere il ricorso in punto di richiesta di adozione ex art 44 lett *d*) L 184/83, per le motivazioni che verranno di seguito specificate.

Sulla richiesta ex art 277 cc, finalizzata al riconoscimento del legame di parentela tra adottato e parenti dell'adottante, il Tribunale sospende il giudizio e propone questione di legittimità costituzionale dell' artt 55 L 184/83 integrato dall'art 300 comma 2 cc.

Per quanto riguarda la prima richiesta, si rileva che la fattispecie di cui all'art 44 lett *d*) può trovare applicazione anche in caso di impossibilità giuridica di affidamento preadottivo, da interpretarsi non già, restrittivamente, come impossibilità "di fatto", bensì come impossibilità "di diritto", così da comprendere anche minori non in stato di abbandono ma relativamente ai quali sia nato l'interesse al riconoscimento di rapporti di genitorialità.

In virtù della clausola di salvaguardia di cui all'art. 1 comma 20 legge n. 76 del 2016, l'ipotesi di adozione in casi particolari ex art. 44 lett. D della Legge 4 maggio 1983, n. 184 può trovare applicazione anche in caso di impossibilità giuridica di affidamento preadottivo per non essere il minore dichiarato in stato di abbandono sussistendo un genitore biologico che ne ha cura; la norma può pertanto trovare applicazione anche nel caso in cui sussista l'interesse concreto del minore al riconoscimento del rapporto genitoriale di fatto instauratosi con l'altra figura genitoriale sociale, seppure dello stesso sesso.

Sul punto si è autorevolmente pronunciata la Corte di Cassazione (Cass. Civ., sez. I, sentenza 26 maggio 2016 n. 12962) e l'approdo giurisprudenziale, in conformità con note sentenze della CEDU, è ormai consolidato, atteso che numerose altre decisioni sono state pronunciate in tal senso. In tempi più recenti in relazione alle istanze delle coppie omoaffettive rivolte alla realizzazione della genitorialità all'interno di un nucleo relazionale stabile e prevalentemente sostenuto da un riconoscimento giuridico in Italia o all'estero è stata individuata proprio nel modello adottivo indicato nell'art 44 lett *d*) L n 184/83 la forma di riconoscimento minimo e residuale anche per i minori venuti al mondo all'esito di n accordo di surrogazione di maternità (v Cass SU 12193 del 2019).

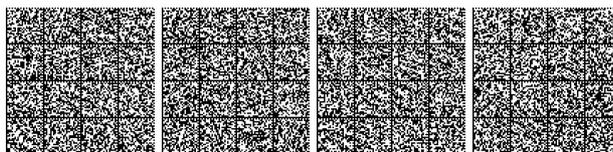
Pertanto, nessuna questione sul riconoscimento dell'adozione "c.d non legittimante" della minore M. V. E. da parte del genitore intenzionale Sig M. M.

- Il Collegio non può invece accogliere, allo stato della legislazione vigente, la richiesta di accertare e pronunciare, quale effetto della sentenza di adozione, il legame di parentela con gli ascendenti e discendenti dell'adottante, ostando la previsione dell'ari 55 L 184/83 in collegamento con l'ari 300 cc e sul punto specifico intende sollevare la questione di legittimità costituzionalità.

Rilevanza e fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art 55 L 184/83 come integrato dall art 300 cc.

Il Tribunale, essendoci specifica domanda sul punto, deve pronunciarsi anche sugli effetti consequenziali della sentenza che dichiara la filiazione (art 277 cc) ed in particolare in relazione al legame parentale tra ... adottato e parenti dell'adottante, in quanto pronuncia da cui discendono importanti effetti per la tutela degli interessi patrimoniali del figlio, quanto meno sul piano ereditario.

Nel pronunciare sul punto il Tribunale deve applicare necessariamente la norma di cui all'art 55 L 184/83 in combinato disposto con l art 300 comma secondo cc che specifica che nei casi di adozione in casi particolari " l' adozione non induce alcun rapporto civile tra l'adottato ed i parenti dell'adottante" e sulla base di tale disposizione dovrebbe respingere il ricorso in punto di dichiarazione degli effetti consequenziali della sentenza di adozione relativamente al rapporto di parentela tra l'adottato e i parenti dell'adottante.



Nel caso in esame la minore M. V. E. per effetto della pronuncia di adozione ex art 44 lett *d*) L 184/83 si troverebbe rispetto al genitore adottivo (M. M.) in condizione differenziata rispetto al genitore biologico (V. S.), non potendo godere di uno “*status filiationis*” di eguale portata.

Ed infatti nei confronti del genitore biologico ella è considerata “figlia” a tutti gli effetti, mentre nei confronti del genitore adottivo vedrebbe declassato il suo stato di figlia a causa della previsione normativa dell’art 55 L 184/83 che, richiamando l’art 300 comma 2 cc, afferma che “l’adozione non induce alcun rapporto civile tra adottato ed i parenti dell’adottante”.

L’ applicazione della norma citata appare però contrastare con i principi di eguaglianza sostanziale e con il principio di parità di trattamento tra tutti i figli, nati all’interno o fuori dal matrimonio e adottivi, che trova la sua fonte costituzionale negli art 3 e 31 Cost ed stato inverte dalla riforma sulla filiazione (L 219/2012) e dal rinnovato art 74 cc che ha reso unico senza distinzioni il vincolo di parentela che scaturisce dagli status filiali con la sola eccezione dell’adozione del maggiorenne, ingenerando ancor più perplessità sulla compatibilità costituzionale della conservazione di un regime differenziato nei diversi regime di genitorialità adottiva previsti dal nostro ordinamento.

Tale differenziazione si giustificava, nel progetto iniziale della legge, allorché l’adozione in casi particolari si riferiva a situazioni in cui il minore, non versando in stato di abbandono, aveva comunque alle spalle una famiglia di origine con la quale non interrompeva il legame familiare; il legame adottivo, dunque, non si sostituiva, ma si aggiungeva al legame con la famiglia di origine, arricchendo il ventaglio delle relazioni familiari del minore e costituiva una soluzione sancita nell’interesse del minore.

Nell’attuale diritto vivente, rappresentato dalla evoluzione giurisprudenziale sopra richiamata che ha esteso la possibilità di ricorrere all’adozione in casi particolari lett *d*) a situazioni in cui non vi è alcun legame familiare preesistente da preservare, il regime differenziato non si giustifica più ed anzi appare una vera e propria discriminazione.

Impossibilità di procedere con una interpretazione costituzionalmente orientata.

Non appare possibile interpretare in maniera conforme alla Costituzione l’art 55 L 184/83, integrato dall’art 300 comma 2cc, essendo la norma formulata in termini perentori, tali da non lasciare spazio ad interpretazioni alternative (“l’adozione non induce alcun rapporto civile tra l’adottato ed i parenti dell’ adottante”).

Nel quadro legislativo così delineato non appare neppure corretto sostenere una “abrogazione tacita” della norma di cui all’art 55 L 84/83 per effetto della disciplina introdotta dalla L 219/ 2012, atteso che ricorre il caso di abrogazione tacita solo quando tra due norme si crea una incompatibilità tale da rendere impossibile la loro simultanea applicazione, mentre il legislatore del 2016 ha inteso rimarcare la differenza tra le due forme di adozione, mantenendo chiaramente in vita i due regimi differenziati.

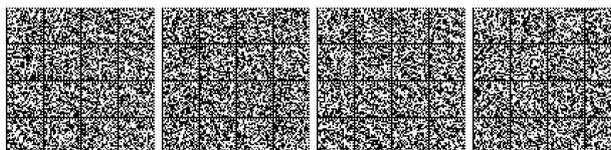
Infatti, alla luce dell’art 1 comma 20 L 76 2016 appare evidente la volontà del legislatore di mantenere distinta l’adozione piena e legittimante, accessibile solo alle coppie unite in matrimonio, rispetto all’adozione casi particolari lett *d*) accessibile alle coppie non unite in matrimonio (art 1 comma 20 L 76/2016 “al solo fine di assicurare l’ effettività della tutela dei diritti e il pieno adempimento degli obblighi derivanti dall’unione civile tra persone dello stesso sesso, le disposizioni che si riferiscono al matrimonio e le disposizioni contenenti le parole « coniuge », « coniugi » o termini equivalenti, ovunque ricorrono nelle leggi, negli atti aventi forza di legge, nei regolamenti nonché negli atti amministrativi e nei contratti collettivi, si applicano anche ad ognuna delle parti dell’unione civile tra persone dello stesso sesso. La disposizione di cui al periodo precedente non si applica alle norme del codice civile non richiamate espressamente nella presente legge, nonché alle disposizioni di cui alla legge 4 maggio 1983, n. 184. Resta fermo quanto previsto e consentito in materia di adozione dalle norme vigenti”).

Il legislatore ha inteso dunque escludere l’unione civile dalla adozione piena e legittimante, lasciando aperta la possibilità alle unioni civili di intraprendere la strada dell’adozione in casi particolari lett *d*), secondo le “norme vigenti” e secondo il diritto vivente come forgiato dalle sentenze della Cassazione di cui sopra si è detto.

Tuttavia la forma di adozione lett *d*) non crea un vero rapporto di filiazione, ma il riconoscimento di una situazione affettiva cui attribuisce diritti e doveri, negando comunque al figlio e all’adottante il diritto ad una relazione pienamente equiparata alla filiazione e pone il genitore non biologico in una situazione di inferiorità rispetto al genitore biologico

PROFILI DI ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

L’art 55 L 184/83 come integrato dall’art 300 comma 2 cc, in quanto applicabile, per effetto della evoluzione giurisprudenziale sopra richiamata, a fattispecie adottive sostanzialmente identiche a quelle disciplinate dall’adozione c.d legittimante, appare in contrasto con gli artt 3, 31 Cost, in quanto crea una ingiustificata disparità di trattamento tra i figli adottivi di coppie unite in matrimonio ed i figli adottivi di coppie unite civilmente; appare altresì in contrasto con



l'art 8 CEDU , in quanto impedisce al minore inserito nella famiglia costituita dall'unione civile di godere pienamente della sua "vita privata e familiare" intesa in senso ampio, comprensiva di ogni espressione della personalità e dignità della persona ed anche del diritto alla identità dell'individuo. In questa prospettiva si è sempre più chiaramente affermata una valorizzazione dei legami familiari secondo i principi di uguaglianza e di bigenitorialità.

PQM

Visti gli artt 134 e 137 Cost 1 della legge costituzionale 9.2.1948 e art 23 legge costituzionale 11.3.1953 n 87;

Dichiara

Rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art 55 L 184/83 in combinato disposto con l'art 300 cc nella parte in cui stabilisce "l'adozione non induce alcun rapporto civile tra l'adottato ed i parenti dell'adottante", per contrasto con gli artt 3,31 Cost , 117 comma 1 in relazione all'art 8 CEDU;

Sospende il giudizio

Dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei Ministri, e comunicata al Presidente del Senato e al Presidente della Camera dei Deputati;

Dispone che, all'esito, il fascicolo sia trasmesso unitamente alla prova delle avvenute notifiche alla corte Costituzionale.

Così deciso in Bologna il giorno 15 luglio 2021

Il Presidente relatore: FILOCAMO

21C00204

N. 144

Ordinanza del 24 maggio 2021 del Tribunale di Piacenza nel procedimento civile promosso da Fino1 Securitisation (già Aspra Finance spa) e altri c/C. snc e altri

Esecuzione forzata - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Sospensione, fino al 30 giugno 2021, di ogni procedura esecutiva per il pignoramento immobiliare, di cui all'art. 555 cod. proc. civ., avente a oggetto l'abitazione principale del debitore - Sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo fino al 31 dicembre 2020 - Termine successivamente prorogato limitatamente ai provvedimenti di rilascio adottati per mancato pagamento del canone alle scadenze e ai provvedimenti di rilascio conseguenti all'adozione, ai sensi dell'articolo 586, secondo comma, cod. proc. civ., del decreto di trasferimento di immobili pignorati ed abitati dal debitore e dai suoi familiari - Denunciata preclusione per il giudice dell'esecuzione di esercitare poteri di valutazione dell'effetto sospensivo.

- Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, artt. 54-ter e 103, comma 6, e successive modificazioni e integrazioni.

TRIBUNALE ORDINARIO DI PIACENZA

SEZIONE CIVILE

Il giudice dell'esecuzione, dott. Antonino Fazio, nel procedimento n. 91/2009 R.Es. Imm. tra:

Fino 1 Securitisation (già Aspra Finance S.p.a.), con l'avv. Giampaolo Marcon;

Intesa San Paolo S.p.a. con l'avv. Michelangelo Camussi;

Cassa di risparmio di Parma e Piacenza con l'avv. Michelangelo Camussi;

Fallimento Cereal Trade s.r.l. con l'avv. Elisabetta Zangrandi;

Maior SPV con l'avv. Francesca Crivellari;

Consorzio agrario della Maremma toscana s.c. a r.l. con l'avv. Silvia Muratori.



Creditori ed opposti e M.T. T.A. T.M., con l'avv. Giuseppe Dametti debitori ed opposenti e nei confronti di A. con l'avv. Silvia Covini terzo opponente pronuncia la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale degli articoli 54-ter e 103, comma 6 del decreto-legge n. 18/2020, in relazione agli articoli 3, 24, 41, 77 e 111 della Costituzione, nonché all'art. 6 C.E.D.U.

1. Svolgimento del processo e rilevanza della questione sollevata. Nel corso dell'esecuzione immobiliare, avviata con pignoramento del 13 maggio 2009, che ha veduto plurimi esperimenti di vendita dei 6 lotti — uno solo dei quali, il lotto 4, oggetto di abitazione — e che si è pertanto protratta per una durata ben superiore a quella indicativamente fissata dalla legge n. 89/2001, è stata depositata in data 24 marzo 2021, dunque a ridosso della data fissata per l'ulteriore esperimento di vendita giudiziale (13 aprile 2021), istanza di sospensione *ex art. 54-ter* del decreto-legge n. 18/2020. Uno dei debitori pacificamente abita uno dei 6 lotti sin da prima del pignoramento; con la notifica del precetto e del pignoramento stesso è stato messo legalmente a conoscenza del rischio che il bene gli venisse giuridicamente sottratto per essere liquidato e soddisfare il proprio creditore, con conseguente venir meno del proprio diritto di abitazione; e invoca solo adesso una disposizione in realtà entrata in vigore oltre quattordici mesi prima, all'evidente scopo di impedire lo svolgimento della vendita giudiziale — necessariamente da differire a data successiva al 30 giugno 2021, termine ultimo (al momento) della sospensione *ex lege* n. 18/2020 — e di mantenere pertanto, per qualche mese ancora, il pieno godimento dell'immobile.

L'istanza, in ragione del carattere imperativo delle disposizioni applicabili, era stata accolta in data 10 aprile 2021 per la totalità dei lotti, avendo ritenuto questo giudice che l'art. 54-ter della legge n. 18/2020 non consentisse una pronuncia di sospensione parziale della procedura esecutiva, specialmente nei casi in cui (come nella fattispecie) l'esperimento di vendita abbia ad oggetto il compendio immobiliare nel suo complesso e pertanto sia programmata un'attività processuale unitaria. L'interlocuzione, sorta *ex art. 591-ter* del codice di procedura civile, con il professionista delegato — che chiedeva appunto chiarimenti circa l'effetto sospensivo sui lotti non oggetto di diritto di abitazione — costituiva l'occasione per il riesame ufficioso della questione, ponendo mente al fatto che l'art. 103, comma 6 del decreto-legge n. 18/2020, complementare all'art. 54-ter predetto, inibisce unicamente il decreto di trasferimento e l'ordine di liberazione dell'immobile, non anche l'effettuazione della vendita giudiziale; e che non era stata comunque svolta alcuna formale istanza di sospensione *ex art. 103, comma 6* del decreto-legge n. 18/2020.

Va altresì precisato che, in sede di linee-guida del Tribunale sulla gestione delle procedure esecutive immobiliari nel contesto di emergenza sanitaria — elaborate dai due giudici delle esecuzioni di concerto con i capi dell'ufficio e con i colleghi della sezione civile — ed opportunamente circolarizzate, si era chiarito e diffuso l'orientamento del Tribunale secondo cui, anche per la cospicua mole di procedimenti pendenti, e secondo una esegesi costituzionalmente orientata del nuovo dato normativo, la sospensione, proprio perché concessa dal legislatore a tutela del diritto di abitazione o comunque della disponibilità dell'immobile in capo all'esecutato, richiedeva per la sua pronuncia non l'iniziativa ufficiosa bensì l'istanza di parte, al fine di consentire l'emanazione del provvedimento in risposta ad un concreto ed effettivo interesse della parte, non sempre e non *a priori* da darsi per scontato.

Rilevato pertanto che, nel caso di specie, era stata svolta istanza di sospensione adducendo quale motivo il diritto di abitazione sul lotto 4; che non si era da alcuno invocato il diverso e connesso effetto sospensivo sancito dall'art. 103, comma 6 del decreto-legge n. 18/2020; che non ricorrevano i presupposti né le condizioni per la diversa ed autonoma ipotesi di sospensione di cui all'art. 586 del codice di procedura civile; ci si determinava, con provvedimento del 4 maggio 2021 (comunicato dalla cancelleria l'11 maggio 2021) reso a parziale modifica e revoca del provvedimento del 10 aprile 2021, a confermare la sospensione dell'esecuzione limitatamente al solo lotto 4, in quanto oggetto di diritto di abitazione e ricadente pertanto nell'ambito previsionale dell'art. 54-ter del decreto-legge n. 18/2020. Si riteneva invece la piena procedibilità dell'esecuzione per gli altri lotti: tre (quattro con quello abitato) andati deserti; uno aggiudicato al miglior offerente, a prezzo notevolmente superiore a quello di stima; e uno aggiudicato all'unico offerente; di guisa che — per entrambi i lotti aggiudicati — non si ravvisava altresì il presupposto della sospensione *ex art. 586* del codice di procedura civile non avendo il g.e. motivo di ritenere vile il prezzo di aggiudicazione.

Solo con l'opposizione agli atti esecutivi depositata dal debitore in data 18 maggio 2021 e con l'opposizione di terzo depositata in data 21 maggio 2021 veniva rappresentato al g.e. che, per effetto dei provvedimenti adottati, e in particolare nutrendo sia il debitore sia il terzo opponente il legittimo affidamento circa la sospensione totale dell'esecuzione, alcuni offerenti, tra cui il terzo opponente, avevano desistito dal partecipare al tentativo di vendita giudiziale che, invece, si era regolarmente tenuto e che aveva determinato l'aggiudicazione dei due lotti.

In entrambe le opposizioni endoesecutive si chiede la revoca dei due decreti di trasferimento. Tale effetto sarebbe consequenziale all'accertamento — dapprima nei limiti della cognizione incidentale demandata al g.e. per la fase sommaria dell'opposizione, indi a cognizione piena nel successivo eventuale giudizio di merito — della illegittimità dell'aggiudicazione perché avvenuta in un momento in cui la procedura era, o comunque doveva ritenersi, sospesa;



sicché sarebbe stato violato, o distorto, o eluso, il precetto degli articoli 54-ter e 103.6 del decreto-legge n. 18/2020 che andrebbe pertanto applicato, o applicato correttamente, «ora per allora». Ma v'è di più. Anche indipendentemente dalla decisione sulle due opposizioni — che riguardano comunque soltanto i lotti 1 e 6 del compendio — si pone comunque il problema della rinnovazione della delega di vendita per gli altri lotti, che sarebbe irrimediabilmente preclusa se si ritenesse operativa, contrariamente a quanto statuito nel provvedimento del 4-11 maggio 2021, la sospensione del processo esecutivo.

Tanto induce questo giudice dell'esecuzione a sollevare d'ufficio, ex art. 23, comma 3 della legge n. 87/1953, la questione di costituzionalità delle due disposizioni — art. 54-ter e 103, comma 6 del decreto-legge n. 18/2020 — che riveste natura *ictu oculi* pregiudiziale nel giudizio *a quo*, in quanto ha ad oggetto norme che devono essere necessariamente applicate in detta sede processuale (cfr. Corte costituzionale n. 203/2016): essendo di tutta evidenza che l'impugnazione del provvedimento del 4-11 maggio 2021, per i motivi articolati, costringe il giudice al riesame della correttezza della scelta ermeneutica che lo aveva indotto a sospendere l'esecuzione limitatamente al solo lotto 4 oggetto di diritto di abitazione; e che pertanto si dovrà in ogni caso decidere se emettere il decreto di trasferimento e l'ordine di liberazione per i lotti aggiudicati — il che parrebbe precluso dall'art. 103, comma 6 del decreto-legge n. 18/2020 — nonché se rinnovare la delega di vendita e se sia eventualmente possibile rinnovarla differendone l'efficacia al termine del periodo di sospensione, posto che anche questa opzione discende dall'applicazione, *ex tunc* o *ex nunc* che sia, delle due disposizioni in commento.

Come si cercherà di illustrare nei paragrafi successivi, il carattere imperativo dell'invocato precetto legislativo, che per la sua formulazione non lascia alcun margine di discrezionalità al giudice, non sembra conciliabile con i principi del vigente ordinamento processuale; determina effetti ingiusti ed iniqui sul piano dei rapporti civilistici e pesantemente distorsivi del sistema economico; reca altresì grave nocimento all'efficienza del processo esecutivo e della funzione giurisdizionale.

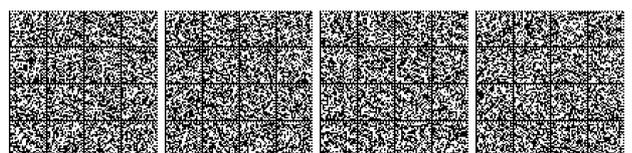
Questo giudice ben conosce la giurisprudenza della Corte, secondo cui il sindacato di legittimità costituzionale si arresta dinanzi alla discrezionalità del legislatore (cfr., proprio in tema di sospensione dell'esecuzione, Corte costituzionale n. 81/1996); tuttavia, per i modi e termini in cui la discrezionalità è stata esercitata, resi manifesti da un precetto normativo che resiste ad ogni sforzo esegetico teso a darne una lettura costituzionalmente orientata (difficoltà, a quanto consta, rilevata anche da colleghi di altri Tribunali), si ritiene che essa sia trasmodata in arbitrio. Nei paragrafi che seguono si cercherà di esporre sinteticamente i motivi di conflitto con i parametri costituzionali, considerando le norme da diversi angoli prospettici in ragione della pluralità di interessi lesi.

2. Il dato normativo. L'art. 54-ter del decreto-legge n. 18/2020 prevede, con formulazione incongrua, che «Al fine di contenere gli effetti negativi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, in tutto il territorio nazionale è sospesa, fino al 30 giugno 2021, ogni procedura esecutiva per il pignoramento immobiliare, di cui all'art. 555 del codice di procedura civile, che abbia ad oggetto l'abitazione principale del debitore».

L'uso della preposizione «per» implica, in alternativa, un complemento di fine o un complemento di mezzo. Nel vigente ordinamento processualcivilistico, tuttavia, la procedura esecutiva immobiliare non mira al risultato di consentire un pignoramento, risultato che — al più — può essere inibito sospendendo, in sede di opposizione ex art. 615 del codice di procedura civile, o con istanza cautelare ex articoli 283 o 649 del codice di procedura civile l'efficacia del titolo esecutivo azionato; né convince la diversa lettura, pur teoricamente prospettabile, secondo cui il legislatore avrebbe inteso riferirsi alla «procedura esecutiva [che si realizza, o si perfeziona, o procede] per il pignoramento immobiliare», vale a dire mediante questo. Piuttosto, come chiaramente dispone l'art. 491 del codice di procedura civile, l'esecuzione immobiliare «si inizia con il pignoramento», che è il primo atto della procedura esecutiva ma non ne esaurisce la funzione.

Può allora più logicamente ritenersi che il legislatore abbia voluto disporre *sic et simpliciter* la «sospensione di ogni procedura esecutiva immobiliare». L'art. 54-ter del decreto-legge n. 18/2020 specifica che tale effetto deve intendersi limitato alle sole procedure in cui l'immobile pignorato costituisca «l'abitazione principale del debitore». Si è anche prospettata, nella prassi, una interpretazione più lata, che consenta (ritenendo atecnico anche il riferimento al «debitore») di tener conto anche dell'art. 604, comma 1 del codice di procedura civile, sicché dovrebbe leggersi «abitazione principale dell'esecutato», sia esso debitore o terzo occupante. Da questo punto di vista la norma si porrebbe in linea di continuità con la novella dell'art. 560 del codice di procedura civile, sì da ritenere che l'emergenza da COVID-19, e le sue ricadute di ordine economico e sociale, abbiano indotto il legislatore a tutelare l'esecutato e il suo nucleo familiare dal rischio di trovarsi, in un periodo di forti tensioni sociali per la pandemia, privo di soluzione abitativa.

Tale esegesi, pur non irragionevole, è tuttavia smentita dal dato normativo complessivo. Nel medesimo decreto-legge n. 18/2020 l'art. 103, comma 6, stabilisce infatti che «L'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, è sospesa fino al 31 dicembre 2020», così integrando ed ampliando



l'effetto sospensivo — che poi discenda singolarmente dall'una o dall'altra norma o dal loro combinato disposto è questione non rilevante, attesa l'immediata efficacia di entrambe — anche per situazioni in cui non venga in rilievo alcuna esigenza abitativa; l'art. 13, comma 13, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2021, n. 21, ha poi prorogato tale termine sino al 30 giugno 2021 «limitatamente ai provvedimenti di rilascio adottati per mancato pagamento del canone alle scadenze e ai provvedimenti di rilascio conseguenti all'adozione, ai sensi dell'art. 586, comma 2, del codice di procedura civile, del decreto di trasferimento di immobili pignorati ed abitati dal debitore e dai suoi familiari»; così ponendo nuovamente l'accento sul diritto di abitazione. A fronte però della disposizione di cui all'art. 4, comma 1, secondo periodo, decreto-legge n. 137/2020 che prevede un effetto ben più ampio: l'inefficacia di «ogni procedura esecutiva che abbia ad oggetto l'abitazione principale del debitore, effettuata dal 25 ottobre 2020 alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto». Il che potrebbe esporre a censure di illegittimità l'attività processuale compiuta in tale periodo ancorché non consistente nell'escomio del debitore.

Sul punto può osservarsi che sin dalla riforma dell'art. 560 del codice di procedura civile la giurisprudenza, anche di questo Tribunale, aveva cercato di contemperare — con una lettura restrittiva e costituzionalmente orientata di detta norma — l'interesse abitativo dell'esecutato e del suo nucleo familiare con l'interesse privato del creditore alla propria soddisfazione e pubblico dello Stato all'effettività della tutela giurisdizionale. Il punto di equilibrio che si era ritenuto, pur faticosamente, di trovare e mantenere consisteva proprio nella limitazione dell'effetto sospensivo ai soli contesti in cui venisse in rilievo un concreto ed attuale diritto di abitazione, ed una attività processuale di sua compressione. Sicché, nella prassi, la procedura esecutiva proseguiva regolarmente il suo corso con tutte le attività inidonee, di per sé, a sottrarre al debitore la disponibilità del bene — perizia di stima, accessi *in loco* dei potenziali acquirenti, esperimenti di vendita — arrestandosi solo al momento in cui occorreva liberare l'immobile per consegnarlo all'aggiudicatario. L'intervento legislativo, finalizzato ad annullare gli effetti di provvedimenti giurisdizionali anche passati in giudicato (ciò che nel tempo da illecito, o comunque sgarbo, costituzionale è divenuto prassi, e che è stato stigmatizzato ad es. da Corte costituzionale n. 364/2007), parrebbe precludere oggi anche l'attuazione dell'ordine di liberazione quale che ne sia la causa o la fonte.

Si ravvisano pertanto molteplici profili di illegittimità costituzionale, di seguito brevemente esposti.

3. Violazione dell'art. 77 della Costituzione. In primo luogo non sembra corretto il ricorso alla decretazione d'urgenza. Al di là dell'*incipit* dell'art. 54-ter e della *sedes materiae* dell'art. 103 del decreto-legge n. 18/2020, l'effetto sospensivo così ampio e reiterato sancito dalle due disposizioni si risolve nella concessione di un beneficio — mantenimento del godimento dell'immobile — del tutto indipendente da ogni considerazione di ordine sanitario: sia perché vengono sospese attività che di per sé non sembra possano implicare un rischio sanitario (o quantomeno un rischio ingovernabile), sia perché, trattandosi di norme applicabili a tutte le procedure pendenti al momento della loro entrata in vigore, la sospensione colpisce le procedure esecutive intraprese, o comunque situazioni debitorie sorte, anche in epoca anteriore alla dichiarazione dello stato di emergenza (31 gennaio 2020).

Giova sul punto rimarcare che le procedure esecutive immobiliari non sono, di per sé, occasione di diffusione del contagio. Quanto all'attività d'udienza, la comparizione personale delle parti — è quasi superfluo rimarcare la diversità strutturale del processo di esecuzione, in cui non si accerta alcunché, rispetto al processo di cognizione — non è affatto necessaria, né all'udienza *ex art.* 569 del codice di procedura civile, né a quelle, peraltro solo eventuali, incidentali proprie dei procedimenti *ex* articoli 495, 496, 615, 617, 619 e 624 del codice di procedura civile. Quanto alla comparizione dei difensori, la contromisura per abbattere il rischio sanitario v'era già: l'udienza da remoto o c.d. cartolare (trattazione scritta). Quanto alla fase di vendita giudiziale, già da prima del COVID ne era previsto lo svolgimento nelle forme della vendita telematica. Le attività «in presenza» nell'esecuzione immobiliare si riducono pertanto agli accessi sui luoghi da parte del custode, dello stimatore, dei potenziali acquirenti, nonché alla presentazione delle offerte analogiche nei limitati casi in cui ciò tuttora avviene; ma si tratta di attività in cui il rischio sanitario era efficacemente contrastabile con gli ordinari accorgimenti (dispositivi di protezione individuale, distanziamento sociale) che hanno consentito la prosecuzione di attività molto più idonee alla diffusione del virus e che nondimeno sono state ritenute talmente essenziali da non conoscere sospensione (non così la giurisdizione, ma questo è un altro profilo di illegittimità costituzionale: *v. infra*, § 6). Sicché l'effetto sospensivo generalizzato accordato dalle disposizioni in commento appare un fuor d'opera perché sproporzionato rispetto alle reali esigenze di cautela. Che non possono essere di ordine sanitario, poiché non si comprenderebbero: *a)* la limitazione, operata dall'art. 54-ter, alle sole procedure in cui l'immobile sia abitato; *b)* l'estensione, operata dal successivo art. 103, alla liberazione degli immobili anche ad uso non abitativo; *c)* l'estensione ad ogni situazione debitoria, anche precedente l'emergenza sanitaria; *d)* l'estensione ad ogni occupazione dell'immobile, quand'anche fondata su un titolo inopponibile alla procedura, perché anche questo sindacato viene precluso al giudice.

Si tratta pertanto di un beneficio accordato a chi sia nella giuridica disponibilità dell'immobile, la cui protrazione viene autorizzata indipendentemente da una posizione di diritto soggettivo — che anzi pare proprio affermata per *factum principis*, e quale diritto soggettivo assoluto e incompressibile — e da qualsiasi concreto ed effettivo rischio epidemiologico; risolvendosi pertanto, a ben guardare, in una misura assistenziale che risponde a logiche politiche per-



fettamente sovrapponibili a quelle che avevano determinato la riforma dell'art. 560 del codice di procedura civile e che pertanto andava introdotta con legge ordinaria, non già con decreto-legge. Tale conclusione è avvalorata dall'ulteriore considerazione dell'arco temporale di vigenza del predetto effetto sospensivo: per effetto delle successive e reiterate proroghe, con termine ultimo al 30 giugno 2021 salvo che ne intervengano di ulteriori (eventualità non da scartare a priori), la sospensione delle procedure esecutive protrattasi senza soluzione di continuità è di fatto *sine die* e in ogni caso stabilizza un effetto «protettivo» di cui gli esecutati da data anteriore alle norme già beneficiavano: sicché non sembra che i relativi costi — giuridici, economici, sociali — siano imposti da quelle ragioni di particolare ed indifferibile urgenza che sono il presupposto indefettibile del decreto-legge.

4. Violazione degli articoli 3 e 77 della Costituzione. L'art. 77 della Costituzione, oltre che in sé, pare violato anche in combinato disposto con l'art. 3 della Costituzione, poiché — oltre a non ricorrere le ipotesi di urgenza — viene fatta oggetto di intervento sospensivo un'attività, quale quella porzione di attività giurisdizionale consistente nel processo esecutivo, in sé certamente non più pericolosa di altre considerate dal legislatore come essenziali o insuscettibili di sospensione. La scelta legislativa, piuttosto che operare un effettivo e ponderato bilanciamento degli interessi confliggenti, appare avventuristica e poco meditata risolvendosi in una irragionevole disparità di trattamento rispetto a situazioni analoghe e, più in generale, andando a colpire e sacrificare un ambito (la fase esecutiva della giurisdizione) altrettanto delicato, sia per l'economia sia per la stessa coesione del tessuto sociale, di altri che invece sono stati salvaguardati.

Gli articoli 54-ter e 103 del decreto-legge n. 18/2020 si pongono pertanto in linea di continuità ideologica con l'altrettanto discutibile misura di indiscriminata e stabile chiusura delle scuole di ogni ordine e grado. Interessi di rango costituzionale come l'iniziativa economica privata, la proprietà privata, la tutela giurisdizionale, e nel caso delle scuole il diritto all'istruzione, vengono sacrificati «a prescindere», indipendentemente dalla connotazione della relativa attività in termini di pericolosità sanitaria, dalle evidenze scientifiche disponibili, dall'efficacia delle misure di contenimento pur adottabili in concreto.

V'è dunque la rinuncia aprioristica al bilanciamento tra contrapposti interessi, accordandosi invece esclusivo rilievo ad uno soltanto che peraltro, in tempi ordinari, sarebbe naturalmente recessivo, trattandosi della posizione giuridica dell'inadempiente, di naturale soggezione rispetto al creditore (v. *infra*, § 5). La discrezionalità legislativa, esercitata senza alcuna ponderazione degli interessi attinti, che vengono invece selezionati aprioristicamente ed arbitrariamente, «*facit de albo nigrum, originem creat, aequat quadrata rotundis, naturalia sanguinis vincula et falsum in verum mutat*», con ulteriore e più grave distorsione dello strumento della decretazione d'urgenza piegato a legittimare una soluzione oggettivamente anti-giuridica in nome di uno «stato d'eccezione» di cui la pandemia ha costituito, a ben guardare, non la causa ma l'occasione.

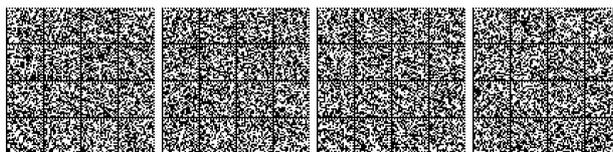
A ciò si aggiunga che il «privilegio» così accordato dal legislatore stride con la struttura del processo esecutivo nel quale, come già rammentato dalla Corte costituzionale, la condizione soggettiva delle parti non ha alcun rilievo e non è pertanto ammissibile alcun regime di favore connesso allo *status* (nella specie, si discuteva della competenza territoriale in deroga, essendo parte un magistrato: Corte costituzionale n. 444/2002).

5. Violazione degli articoli 34 e 41 della Costituzione. Le disposizioni in commento si pongono altresì in conflitto con la libertà di iniziativa economica privata riconosciuta e tutelata dall'art. 41 della Costituzione non solo nel suo momento iniziale, bensì per l'intero suo svolgimento (*cf.* Corte costituzionale n. 35/1960 e n. 54/1962). «Secondo il principio più volte ribadito nella giurisprudenza costituzionale, non è configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale, come sancito dall'art. 41, secondo comma della Costituzione, purché, per un verso, l'individuazione di quest'ultima non appaia arbitraria e, per altro verso, gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue» (Corte costituzionale n. 16/2017). Il concetto di utilità sociale compendia, ed è mezzo al fine, la tutela di interessi c.d. *super-primari* quali la libertà, la sicurezza, la dignità umana.

Posto che a venire in rilievo non è certo la sicurezza — per le ragioni sopra delineate (retro, §§ 3,4) — occorre verificare l'ipotesi per cui le due norme in commento porrebbero limitazioni all'esercizio dell'attività economica (direttamente, se vi si fa rientrare il recupero crediti; indirettamente, se si considera solo l'effetto negativo sul patrimonio del creditore) giustificate da ragioni di indefettibile tutela della libertà o della dignità umana.

Orbene, quanto alla dignità umana, è chiaro che trovarsi senza abitazione in tempo di pandemia vi rechi grave pregiudizio. Tuttavia, valorizzando sia, sul piano contenutistico, la veduta continuità con la riforma dell'art. 560 del codice di procedura civile, sia, sul piano formale, l'intestazione dell'art. 54-ter del decreto-legge n. 18/2020 quale norma posta a tutela della «prima casa», l'interprete si trova a non poter escludere *a priori* che il debitore abbia, anche di fatto, la disponibilità di altri immobili che gli consentirebbero di soddisfare l'esigenza abitativa determinando la caducazione del presupposto applicativo della chiesta sospensione.

La qualità di debitore nel processo esecutivo, così come non determina di per sé la perdita della dignità umana, implica tuttavia la limitazione della libertà: egli non è libero di disporre del proprio patrimonio, essendo pacifico che al pignoramento consegna l'effetto di spossessamento. La ragione è nota.



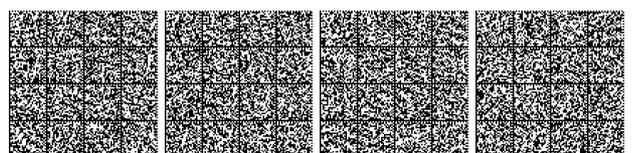
La sospensione del processo esecutivo è un effetto che, giova rammentarlo, colpisce un rapporto giuridico processuale instaurato tra due parti in ragione del rapporto sostanziale sottostante; rapporto che scaturisce dalla insolvenza del debitore. Ciò che accomuna, sul piano economico, l'insolvenza in senso tecnico (decozione attuale o prospettica del debitore imprenditore commerciale) e l'insolvenza in senso civilistico (inadempimento alle obbligazioni assunte dal debitore non imprenditore), è l'effetto traslativo sul creditore del rischio economico del rapporto originario. Per effetto dell'inadempimento, che lo priva della controprestazione dovuta, il creditore si trova a subire il costo dell'operazione economica programmata ed attuata, mentre il debitore, che ha ottenuto la prestazione ed omette di eseguire la propria, consegue l'intera utilità del negozio. Il creditore si trova costretto ad attendere, allo stato invano, la liquidazione del patrimonio del debitore per soddisfarsi sul ricavato, ovvero la restituzione di un immobile di cui, in entrambi i casi, il debitore continua a godere. Sicché, con il proprio inadempimento — colpevole o meno che sia — il debitore riqualifica il creditore in suo finanziatore involontario, tenuto a sostenere il costo delle esigenze abitative o dell'attività d'impresa del debitore. Nelle procedure concorsuali questo giustifica l'attribuzione della *governance* sulle sorti dell'impresa in crisi (in particolare nelle soluzioni concordatarie e negoziali) ai creditori in proporzione all'entità e in relazione al titolo del proprio credito. Nelle procedure esecutive individuali questo giustifica la posizione di naturale soggezione del debitore rispetto al creditore, proprio perché non si discute più — se non nei limiti dei fatti sopravvenuti, nelle opposizioni *ex art. 615* del codice di procedura civile — del rapporto originario né si accerta alcunché, ma si esegue il precetto non osservato. La sospensione delle procedure esecutive e del rilascio degli immobili sancita dalle due disposizioni in commento sovverte l'ordine delle cose.

Il diritto di credito, che è il simbolo plastico della «reintegrazione dell'ordine giuridico violato», viene compresso in favore di una malintesa esigenza di tutela vuoi di chi con l'inadempimento ha dato causa proprio al processo esecutivo, vuoi di chi si trovi comunque nella disponibilità di un immobile non suo e per qualunque ragione: non è previsto, ed è anzi precluso — l'uso del presente indicativo («è sospesa», «sono sospese») è incompatibile con qualsiasi discrezionalità del giudice — l'accertamento sia pur incidentale della sussistenza o meno di un titolo opponibile alla procedura. Il creditore è dunque soccombente *ex lege* senza alcuna ragione, logica o giuridica, se non la volontà legislativa di considerarlo tale. In tale prospettiva — che va ben oltre il giuspositivismo e in cui la discrezionalità del legislatore trasmoda in arbitrio — si legittima nient'altro che un indebito arricchimento civilistico: il debitore elude il principio di responsabilità patrimoniale, non essendo possibile aggredire il suo patrimonio; sul creditore viene scaricato il costo dell'insolvenza, con effetti anche di sistema sol che si consideri come nella stragrande maggioranza delle procedure esecutive (oltre l'85% di quelle sul ruolo di questo g.e.) il procedente sia un Istituto di credito o una società finanziaria. La sospensione *ex lege*, così come congegnata, si pone pertanto come fattore oggettivamente idoneo ad aggravare la disfunzione del sistema economico costituita dai *non performing loans*, rendendone più difficoltosa l'esazione. Può pertanto individuarsi in termini di ragionevole certezza un primo ed immediato effetto penalizzante per l'attività bancaria (perché sarà sul ceto bancario che si scaricherà il costo del mancato recupero crediti conseguente all'inefficienza del processo esecutivo disposta *ex lege*), attività d'impresa peraltro di particolare rilevanza sociale. Ma ne discende altresì, come conseguenza non solo logica ma imposta dal rigore della disciplina di settore, un altrettanto prevedibile effetto di «stretta» sul credito posto che, dovendo gli Istituti di credito rispettare i vincoli di bilancio e di solidità finanziaria e patrimoniale, la concessione di finanziamenti da parte di un Istituto che sia titolare di un consistente portafoglio di crediti deteriorati sarà oggettivamente meno agevole. Se ne desume, quale ulteriore implicazione, il fondato rischio che — per l'eterogeneità dei fini — una normativa ispirata dal *favor debitoris* finisca per avere effetti di sistema penalizzanti, in ultima analisi, proprio per i debitori e per i soggetti meno patrimonializzati, incentivandone il ricorso a canali alternativi di finanziamento (le cui connotazioni sono facilmente intuibili).

Il pregiudizio per la libertà di iniziativa economica privata sussiste, altresì, anche quando il creditore procedente non sia una banca. Il mancato recupero del credito determina infatti, nei rapporti tra imprenditori commerciali, il fenomeno dell'insolvenza a catena, poiché il creditore insoddisfatto si ritrova a sua volta con meno mezzi, e dunque meno possibilità, di adempiere le proprie obbligazioni. Nei rapporti tra privati, poi, l'effetto sarà di esporre il creditore e il suo nucleo familiare al rischio del sovraindebitamento, nonché di aggravare le già drammatiche situazioni in cui il credito oggetto di recupero abbia natura alimentare o di mantenimento.

Appare pertanto ben difficile ipotizzare che la sospensione disposta dalle due norme denunciate risponda, al di là delle intenzioni del legislatore, ad effettive esigenze di tutela della libertà personale o della dignità umana del debitore, ovvero sia in grado di assicurare detta tutela; non sono interessi che vengono in tal modo soddisfatti, e dunque non sono operanti come limiti alla libertà di iniziativa economica che viene compressa (*cf.* per l'illegittimità dei limiti apposti in assenza di utilità sociale ad es. Corte costituzionale n. 244/2011).

Analoga considerazione si impone per l'altro noto limite posto dall'art. 41 della Costituzione, ossia l'utilità sociale. A beneficiare della sospensione è solo una parte del tessuto sociale, cioè i debitori; sui creditori, proprietari del bene di cui non possono ottenere la liberazione, o titolari della legittima aspettativa alla liquidazione dell'altrui cespite preclusa *ex lege*, grava il costo — ed è un costo valutabile anche come sociale, acuendosi la frattura tra classi sociali — di tale *iper*-protezione. Non sembra pertanto potersi ravvisare l'utilità sociale intesa quale «concetto di valore» intriso di «giustizia sociale», che partecipa dei caratteri dei valori costituzionali che connotano l'ordinamento, e che quindi è teso alla realizzazione di quel progetto di trasformazione della società italiana voluto dal 2° comma dell'art. 3 della Costituzione.



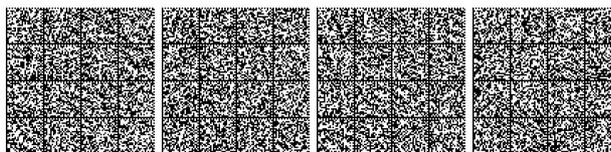
6. Violazione dell'art. 24 della Costituzione, anche in relazione all'art. 6 C.E.D.U. e all'art. 1 Protocollo addizionale C.E.D.U. La Corte costituzionale ha avuto modo di chiarire che «il diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti (art. 24, primo comma della Costituzione) comprende la fase dell'esecuzione forzata, la quale è diretta a rendere effettiva l'attuazione dei provvedimenti giurisdizionali» (Corte costituzionale n. 321/1998; *cf.* anche Corte costituzionale n. 198/2010). La giurisprudenza di legittimità altresì rammenta che «La discrezionalità della p. a. non può mai spingersi, se non stravolgendo ogni fondamento dello Stato di diritto, a stabilire se dare o non dare esecuzione a un provvedimento dell'autorità giudiziaria, a maggior ragione quando questo abbia ad oggetto la tutela di un diritto riconosciuto dalla Costituzione o dalla CEDU, come nel caso del diritto di proprietà, tutelato dall'art. 41 della Costituzione e dall'art. 6 della CEDU e dall'art. 1 del primo protocollo addizionale CEDU» (Cassazione n. 24198/2018); e che «le Sezioni unite di questa Corte (18 marzo 1988, n. 2478) hanno diffusamente esposto le ragioni per le quali l'autorità amministrativa richiesta di concorrere con la forza pubblica all'esecuzione del comando contenuto nel titolo esecutivo non è chiamata ad esercitare una potestà amministrativa, ma ha il dovere di prestare i mezzi per l'attuazione in concreto dello stesso onde realizzare il fine ultimo della funzione sovrana della giurisdizione. Hanno inoltre affermato che si toglierebbe altrimenti vigore alla protezione giurisdizionale garantita al cittadino, che tutta l'attività giurisdizionale risulterebbe sostanzialmente vanificata e che, in definitiva, lo Stato negherebbe se stesso come ordinamento» (Cassazione n. 3873/2004): la colpevole inerzia nell'attuazione del comando giurisdizionale «lungi dal potere essere riguardata come fattore esimente da responsabilità per il danno derivatone al privato, può invece costituire lo stesso presupposto» (Cassazione n. 24198/2018).

Il diritto alla tutela giurisdizionale è sottolineato con forza anche nella giurisprudenza sovranazionale: l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali costituisce un corollario ineludibile del diritto di accesso ad un Tribunale sancito dall'art. 6 CEDU, diritto che diverrebbe «illusorio se gli Stati membri permettessero che una decisione giudiziaria definitiva e vincolante restasse lettera morta. L'esecuzione d'una sentenza, di qualunque giurisdizione, deve essere considerata come facente parte integrante del processo ai sensi dell'art. 6 CEDU» (CEDU 5 giugno 2007, Delle Cave c. Italia); il principio è stato ripetutamente affermato a partire da CEDU 19 marzo 1997, Hornsby c. Grecia). Da questi principi — ha altresì osservato la Corte di Strasburgo «deriva l'obbligo per gli Stati contraenti di assicurare che ciascun diritto rivendicato trovi la sua effettiva realizzazione», e che «gli Stati hanno l'obbligo positivo di mettere in atto un sistema che sia effettivo tanto in pratica quanto in diritto, e che permetta di assicurare l'esecuzione delle decisioni giudiziarie definitive tra persone private» (CEDU, 7 giugno 2005, Fouklev c. Ucraina). Ed ha concluso che «gli Stati possono essere considerati responsabili per quanto riguarda l'esecuzione di una sentenza da parte di una persona di diritto privato se le autorità pubbliche implicate nelle procedure di esecuzione non danno prova della diligenza richiesta o se impediscono l'esecuzione» (CEDU 19 novembre 2013, Sekul c. Croazia).

Or non v'è chi non veda come la sospensione *sine die* del processo esecutivo, accordata al debitore in quanto tale — beneficiandone, lo si ribadisce, anche chi sia tale da prima dell'emergenza COVID-19, per qualsiasi ragione, ed indipendentemente dal diritto di abitazione sul bene oggetto di espropriazione forzata — si risolve in una denegata giustizia, poiché viene differita senza termine l'attuazione del titolo esecutivo, anche quando consista in un provvedimento giurisdizionale (emesso cioè a compimento del giusto processo in cui il debitore è stato messo «in condizione di difendersi sol che lo voglia») ed anche quando sia passato in giudicato, così rendendo meramente virtuale la soccombenza del debitore. Sottrarre al creditore procedente e titolato il potere di impulso, e al giudice dell'esecuzione il controllo del processo esecutivo e l'adozione dei provvedimenti prodromici alla vendita giudiziale — perché, lo si ribadisce, questo è l'effetto del più che perentorio lessico legislativo: le procedure esecutive «sono» sospese, «sono» inefficaci; non si dice «possono essere dichiarate» tali — significa rendere lettera morta il titolo esecutivo e il processo a conclusione del quale è stato emesso.

È poi da dire che l'esito non sarebbe diverso qualora ci si orientasse sull'opzione ermeneutica opposta, ritenendo cioè che — pur a fronte di tale formulazione imperativa — le norme denunciate lascino comunque un margine di discrezionalità al giudice dell'esecuzione nel valutare se e quali attività processuali sospendere: perché, come insegna la Corte, «è evidente che qualsiasi interpretazione dell'ordinamento interno che lasciasse alla p. a. la scelta se dare o non dare esecuzione ai provvedimenti giurisdizionali sarebbe, per ciò solo, contrastante con l'art. 6 della CEDU e, di rimbalzo, con l'art. 6 del Trattato sull'Unione europea, che i precetti della CEDU ha elevato a principi fondamentali dell'ordinamento comunitario» (Corte di Cassazione n. 24198/2018).

7. Violazione dell'art. 111 della Costituzione. *Last but not least*, le norme denunciate collidono altresì con il principio della ragionevole durata del processo, elevato a canone costituzionale dall'art. 111 della Costituzione così come riformato nel 1999, e sancito dalla legge n. 89/2001. E ciò proprio in ragione della conformazione delle norme come di necessaria e generale applicazione, anche alle procedure più risalenti nel tempo e nelle quali pertanto è più intenso il pregiudizio derivante al creditore dal ritardo nella soddisfazione del proprio diritto. A tacer delle ulteriori conseguenze per il bilancio dello Stato, derivanti dal prevedibile conseguente incremento delle domande di riparazione *ex lege* n. 89/2001, va stigmatizzato l'effetto pesantemente distorsivo sul piano processuale recato dalle due norme, che si sono rivelate generatrici di contenzioso dando luogo a ben due procedimenti di opposizione endoesecutiva. L'effetto distorsivo si coglie sia in relazione all'incremento del contenzioso in sé, sia in ragione del presupposto sostanziale, e cioè



della obiettiva incertezza che l'applicazione delle norme ha determinato, posto che entrambi gli oppositori denunciano la lesione del proprio legittimo ed incolpevole affidamento su un effetto giuridico che ritenevano sufficientemente certo — la sospensione dell'esecuzione nella sua totalità — in ragione della portata imperativa delle disposizioni invocabili, e che invece, come si è tentato di evidenziare, tale non era.

Un terzo, ma non per questo marginale, profilo di pregiudizio si rinviene considerando come la stasi forzata, quand'anche non sopraggiungano ulteriori proroghe, avrà ripercussioni sull'attività da compiersi successivamente determinandone il ritardo: si pensi alla ricalendarizzazione di tutti gli esperimenti di vendita e alle sue ricadute sull'organizzazione dell'ufficio (posto che anche il giudice dell'esecuzione è vincolato all'attuazione degli obiettivi fissati nel programma di gestione *ex art. 37*, e in particolare a dare priorità alle procedure più risalenti nel tempo) e sulla ragionevole durata del processo (nella migliore delle ipotesi, occorrerà infatti differire gli esperimenti di vendita delle procedure di più recente iscrizione, per cercare di portare a compimento quelle più anziane).

8. Conclusioni. Si ritiene, in definitiva, censurabile di illegittimità costituzionale il disposto degli articoli 54-ter e 103, comma 6 del decreto-legge n. 18/2020 nella parte in cui le due norme, sia singolarmente considerate, sia nel loro combinato disposto:

1) precludono al giudice: *a)* ogni valutazione sull'antiorità o meno dell'esposizione debitoria all'emergenza sanitaria e, in ogni caso, al periodo di vigenza della sospensione; *b)* ogni valutazione sulla opponibilità alla procedura del titolo abitativo; *c)* la possibilità di limitare l'effetto sospensivo ai soli beni oggetto di diritto di abitazione; *d)* la possibilità di limitare l'effetto sospensivo alle sole attività processuali che determinino la liberazione coattiva dell'immobile;

2) determinano l'irragionevole disparità di trattamento del processo esecutivo rispetto ad altre attività, giurisdizionali e non, non soggette a sospensione;

3) determinano un'irragionevole compressione della libertà di iniziativa economica privata del creditore;

4) determinano un'irragionevole compressione del diritto di difesa e dell'effettività della tutela giurisdizionale.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 e seguenti della legge n. 87/1953;

Ritenuta ex officio rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 54-ter e 103, comma 6 del decreto-legge n. 18/2020 e successive modificazioni e integrazioni, nei modi e termini di cui in parte motiva;

Sospende il procedimento in corso;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, e comunicata alla Presidenza del Senato e della Camera dei deputati.

Piacenza, 24 maggio 2021

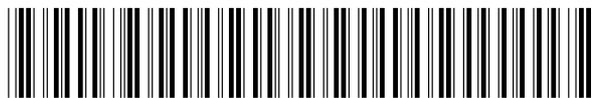
Il Giudice dell'esecuzione: FAZIO

21C00205

LAURA ALESSANDRELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2021-GUR-039) Roma, 2021 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 1 0 9 2 9 *

€ 6,00

